



Marina Reche Felipe

**ATINGIDOS POR BARRAGENS E AS LUTAS PELA  
REGULAMENTAÇÃO DE DIREITOS.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política. Orientadora: Ilse Scherer-Warren.

Florianópolis

2016.







*Aos atingidos por barragens.*



## **Agradecimentos**

Primeiramente gostaria de começar agradecendo ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina pela oportunidade de cursar o programa de mestrado. Foram muitos os aprendizados, reflexões e debates no período em que estive no curso.

Agradeço à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela concessão da bolsa de mestrado. O auxílio da Capes, sem dúvidas, foi fundamental para que esta dissertação de mestrado tenha sido finalizada.

De forma especial, agradeço à minha querida orientadora, a Professora Dra. Ilse Scherer-Warren por todo o aprendizado que pude viver no Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS/UFSC) durante os seis anos que estou ligada ao Núcleo, desde a graduação até a pós-graduação, muito obrigada!

Um agradecimento especial para Mariú Roselene Reche, Maria Helena Reche e Helena Reche Felipe, minha mãe, avó e irmã, respectivamente, por todo o apoio, paciência e amor que vocês sempre me deram e, principalmente, por acreditarem em mim, amo vocês.

Por último, porém, não menos importantes em minha trajetória, agradeço aos meus queridos amigos e amigas que sempre me apoiaram, acreditaram em mim e fizeram com que a escrita dessa dissertação fosse mais leve e divertida. Aline, Bianca, Clorimar, Eduardo, Juliana, Karla, Karol, Mariana, Nathalia, Rafael e Rodrigo meus amigos e amigas, muito obrigada por toda a força!!



## RESUMO

Esta pesquisa visou compreender a trajetória dos direitos adquiridos pelas populações atingidas por barragens no Brasil ao longo de quatro décadas de luta dos atingidos. Buscou-se compreender de que forma os movimentos sociais que lutam pela causa dos atingidos foram determinantes para a legalização dos direitos sociais conquistados até hoje. Dessa forma, é discutido o conceito de políticas públicas e trajetória percorrida por uma demanda da sociedade, neste caso específico, das populações atingidas por barragens, até ser instituída como uma política pública. Como metodologia de pesquisa foi delimitado três momentos históricos decisivos no que diz respeito a conquista e aquisição de direitos aos atingidos: o Decreto-lei 3.356 de 1941, que normatiza o direito do Estado a desapropriação de terras em nome da utilidade pública; os direitos conquistados em torno de três usinas hidrelétricas: Itaipú, Itá e Machadinho, que servem de parâmetro até os dias de hoje como forma de mitigação dos efeitos socioambientais causados por usinas hidrelétricas; e o Decreto-lei 7.342 de 2010, que é a última legislação de direito aos atingidos implementada pelo governo federal. Dessa forma, buscou-se delimitar os principais obstáculos legais e políticos para que os direitos reivindicados pelas populações atingidas se transformem em uma Política Pública Nacional para os Atingidos por Barragens (PNAB). Como pano de fundo da problemática debatida aqui, é problematizada a questão da regulamentação da PNAB como sendo expressão da justiça social do Estado brasileiro para com as populações atingidas por barragens no país. **Palavras-chave:** Usinas hidrelétricas; políticas públicas; movimentos sociais.



## **ABSTRACT**

This research aims to understand the trajectory of acquired rights and claimed by people affected by dams in Brazil over four decades of struggle of those affected. He sought to understand how social movements fighting for the cause of those affected were instrumental in the legalization of social rights won today. Thus, it is discussed the concept of public policy and trajectory for a demand of society in this particular case, the populations affected by dams, to be established as a public policy. As a research methodology was defined three historic turning points with regard to achievement and acquisition of rights to those affected: the 1941 Decree Law 3356, which regulates the law of the land expropriation in the name of public utility; the rights gained around three hydroelectric plants: Itaipú, Ita and Machadinho, which serve as parameter to this day as a way to mitigate the environmental effects caused by hydropower plants; and Decree-Law 7342 of 2010 which is the last law right to hit implemented by the federal government. Thus, we sought to define the main legal and political obstacles to the rights claimed by people affected are transformed into a National Public Policy for People Affected by Dams (BANP). How problematic the background discussed here, it is problematized the issue of regulation of BANP as expression of social justice of the Brazilian state with the populations affected by dams in the country.

**Keywords: hydropower plant; public polytics, social movements.**



## **Lista de Figuras**

<b>Figura 1</b> – Mapa das regiões hidrográficas do Brasil.....	20
<b>Figura 2</b> – Linha do tempo dos direitos adquiridos.....	24
<b>Figura 3</b> – Mapa conceitual.....	26
<b>Figura 4</b> – Quadro analítico metodológico.....	40
<b>Figura 5</b> – Campo social de Conflitos.....	65
<b>Figura 6</b> - Quadro de analítico de conquistas.....	93



### **Lista de Siglas**

**ANEEL** Agência Nacional de Energia Elétrica

**BNDES** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**CF** Constituição Federal

**CMB** Comissão Mundial de Barragens

**CONAMA** Conselho Nacional do Meio Ambiente

**CRAB** Comissão Regional dos Atingidos por Barragens

**EIA** Estudo de Impacto Ambiental

**FUNAI** Fundação Nacional do Índio

**IBAMA** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

**MAB** Movimento dos Atingidos por Barragens

**MME** Ministério de Minas e Energia

**ONGs** Organizações não-governamentais

**PAC** Plano de Aceleração do Crescimento

**PNAB** Política Nacional dos Atingidos por Barragens

**PP** Políticas Públicas

**PPP** Parcerias público-privadas

**RIMA** Relatório de Impacto Ambiental

**SPE** Sociedade de Propósito Específico

**TAC** Termo de Ajustamento de Conduta

**UHE** Usina Hidrelétrica



## Sumário

<b>1.Introdução</b> .....	19
1.1 A construção de barragens e os deslocamentos populacionais.....	19
1.2. Política pública atual para populações atingidas por barragens.....	23
1.3 Justificativa.....	32
1.4 Objetivo.....	38
1.4.1.Objetivos Específicos.....	38
1.5 Metodologia.....	38
<b>2. A construção de hidrelétricas e seu desdobramento em um campo social de conflitos</b> .....	41
2.1 Categoria “atingido” por barragens.....	43
2.1.1 A concepção de <i>território</i> para os atingidos.....	46
<b>3. Democracia, sociedade civil e movimentos sociais</b> .....	46
<b>4. Políticas públicas</b> .....	53
4.1 Policy analysis ou análise de políticas públicas.....	58
4.2 Policy arena ou arena política.....	59
4.2.1 Desenvolvimento de arena.....	61
4.3 Políticas públicas para atingidos por barragens como expressão da luta por justiça social.....	70
<b>5. Trajetória de construção de políticas públicas para atingidos por barragens no Brasil</b> .....	75
5.1. O direito a desapropriação de terras por utilidade: visão patrimonialista.....	75
5.2 Movimento “Justiça e Terra”.....	76
5.3 O surgimento do MAB e o movimento “Terra por terra”.....	79
5.4. Regulamentação do cadastro socioeconômico e a definição de um conceito legal de <i>atingido</i> por barragem.....	88
5.5. Direitos efetivados até 2010 e direitos ainda reivindicados pelo movimento e a justiça social.....	92
<b>6. Considerações finais</b> .....	99
<b>Anexos</b> .....	113



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 A CONSTRUÇÃO DE BARRAGENS E OS DESLOCAMENTOS POPULACIONAIS.

A construção de barragens tem sido realizada há muitos anos no mundo todo. Dentre os principais fins dessas construções estão: abastecimento de água para consumo humano; para redução de inundações; e produção de energia elétrica.

Apesar da construção de barragens no Brasil para fins energéticos ter iniciado no final do século XIX<sup>1</sup> (SANTOS, 2002), foi somente no ano de 1934, com a promulgação do “Código das Águas” (Decreto nº. 24.643), que o Estado brasileiro passou a regular juridicamente a utilização das águas e estabeleceu medidas em relação à seus efeitos sobre o meio socioambiental. À partir daquela década, como informa Reis (1991), registra-se no país a crescente presença do Estado na produção de energia elétrica. Esta presença ocorreu através da sucessiva criação de órgãos como o “Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE)”, culminando com a criação do “Ministério de Minas e Energia”, em 1961, e no ano seguinte das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. –Eletrobrás - (ELETROBRAS, 1987).

A partir de 1950, a construção de barragens para a produção de energia elétrica toma impulso no mundo proporcionado pela onda de desenvolvimento que passavam vários países naquele momento. Segundo a Comissão Mundial de Barragens - CMB (2005), estima-se que já foram construídas no mundo todo em torno de 45 mil barragens, seja para o consumo humano na alimentação, para conter as cheias dos rios causadas pelas chuvas ou para a produção de energia elétrica representando em torno da 19% da energia produzida no mundo. A mesma Comissão afirma

---

<sup>1</sup> A primeira usina hidrelétrica em território brasileiro foi instalada na cidade de Diamantina (MG) no ano de 1883. Em 1889, foi inaugurada a primeira usina hidrelétrica considerada de grande porte no Brasil, a UHE Marmelos-Zero, localizada no rio Paraibuna, também em Minas Gerais e com capacidade de geração de 4 MW de potência.

que mais da metade dos rios do planeta possuem ao menos um barramento em seu curso.

No Brasil, a matriz energética é formada prioritariamente pela hidroeletricidade, gerada através da construção de barragens nas diferentes bacias hidrográficas do país, correspondendo a 75% do total de energia produzida (IBGE, 2013).

A escolha do Brasil pela geração de energia através de usinas hidrelétricas advém do fato de o país conter aproximadamente 12% da água superficial da Terra, somado ao fato de o relevo brasileiro ser predominantemente planáltico. Entretanto, o país apresenta capacidade potencial para a exploração de outras fontes de energia, tanto renováveis, como a energia eólica, solar, marítima, entre outras, e não renováveis, como por exemplo, a energia que pode ser produzida através de carvão mineral, gás natural, dentre outras alternativas possíveis.

O mapa abaixo apresenta as bacias hidrográficas brasileira segundo as regiões hidrográficas do país. A região Norte possui a maior concentração de água do país com 68% do total, seguida pela região Centro-Oeste com 16%, região Sul com 7%, Sudeste com 6% e Nordeste com 3% do total, conforme representado no mapa:

**Figura 1** – Mapa das regiões hidrográficas do Brasil.



**Fonte:** Murilo Raphael Dias Cardoso. Disponível em:

[http://i0.wp.com/blogmurilocardoso.files.wordpress.com/2012/01/bacias\\_hidrograficas.png](http://i0.wp.com/blogmurilocardoso.files.wordpress.com/2012/01/bacias_hidrograficas.png). Acesso realizado em 3 de setembro de 2015.

Até meados dos anos de 1960, a maioria das barragens construídas no país era de pequenas dimensões. A partir de então, os projetos

elaborados pelo setor elétrico<sup>2</sup> começaram a optar por barragens de grande porte, chegando o país a construir a maior usina hidrelétrica do mundo<sup>3</sup>, à época, em meados dos anos de 1970, a Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu, que está localizada entre o Brasil (no estado do Paraná) e nosso país vizinho, o Paraguai.

No contexto do período que vai até 1960, portanto, a questão dos problemas sociais advindos da construção de barragens não assume tanta importância na pauta política. A única política pública para atingidos por barragens até o ano de 1987 era o decreto-lei 3.356 de 1941 que permite a desapropriação de terras para implantação de empreendimentos que possuam utilidade pública para o país, como, por exemplo, as usinas hidrelétricas para a geração de energia. Dessa forma, os atingidos que tinham direitos jurídicos legais acerca da mitigação dos impactos sociais decorrentes desses empreendimentos eram os que possuíam a escritura pública da terra. Os demais atingidos como posseiros, meeiros, pescadores, entre outros, não eram ressarcidos por suas perdas diretas e indiretas decorrentes da barragem. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal brasileira se torna legal o direito a indenização por desapropriação de terras no Brasil. Em 2010, o movimento conseguiu institucionalizar outro direito social, que é a obrigatoriedade do cadastro socioeconômico dos atingidos das áreas requeridas para o enchimento do reservatório e construção da barragem, e também, a definição de um conceito legal de *atingido* por barragem.

---

<sup>2</sup> Hoje os órgãos responsáveis pela regulação do setor elétrico no Brasil são: Conselho Nacional de Política Energética (CNPE); Ministério de Minas e Energia (MME); Empresa de Pesquisa Energética (EPE); Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Operador Nacional do Sistema (ONS); Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE); e a Eletrobrás. O país conta com um sistema de geração e transmissão de energia dividido em duas partes compostas pelo Sistema Interligado Nacional, onde fazem parte os subsistemas das regiões Centro-Oeste, Sul, Sudeste, Nordeste e parte da região Norte, e com potência instalada de aproximadamente 90.000 MW. A outra parte é representada pelo Sistema Isolado Nacional que conta com 3,4% da capacidade de geração de energia e potência instalada de aproximadamente 3.000 MW, mas que, entretanto, são restritos a sistemas isolados de menor porte (ONS, 2013).

<sup>3</sup> Em 2004 a China inaugurou a usina hidrelétrica de Três Gargantas e em 2009 alcançando o máximo de sua potência, Três Gargantas ultrapassa Itaipu em relação a geração de energia, e é considerada hoje a maior hidrelétrica do mundo.

Com relação à estruturação do setor elétrico no que diz respeito aos papéis do Estado e da esfera privada no que concerne às reparações sociais da implantação de barragens no Brasil, é comum nas pesquisas sobre essa temática a divisão desse processo a partir de três fases: a primeira compreendendo o final do século XIX até o início da década de 1930; a segunda entre a década de 1930 até o início dos anos 1990; e a terceira de 1990 até os dias de hoje. Rocha (2013) aponta que essas três fases são caracterizadas como sendo a primeira e terceira com a predominância da esfera privada, e a segunda fase com predomínio da esfera estatal, período que coincide com a ditadura militar no país. Para o autor, existe uma simbiose entre o estatal e o privado nesse processo.

Acreditamos que a simbiose entre o estatal e o privado é inerente à hidroeletricidade brasileira, porém, no contexto atual, percebemos que as parcerias público-privadas (PPP) – mesmo que configurem sociedades de propósitos específicos (SPE) – apresentam como novidade uma confusão institucional entre empresas privadas e empresas e órgãos estatais de forma que em situações pontuais do processo de instalação das hidrelétricas fica difícil a compreensão do limite entre o interesse público e o privado. (ROCHA, 2013, p.81)

É exatamente nessa questão relativa à confusão institucional entre empresas privadas e órgãos estatais no processo de estruturação do setor elétrico que as populações atingidas por barragens ficam prejudicadas, no sentido de que não há um órgão específico que trata das questões sociais advindas do impacto da construção da barragem. Pois, ora essas populações tem que se dirigir para as empreiteiras, ora elas tem que se dirigir para o estado, dificultando assim, com que suas demandas tenham visibilidade no cenário político para que, dessa forma, possam ser atendidas satisfatoriamente. Neste sentido, Pase, Müller e Morais (2012) apontam para o fato de que as parcerias público-privadas (PPP) tem como essência o uso de recursos do setor privado para que o Estado possa vir à atingir alguns de seus objetivos básicos; e por outro lado, ela permite ao setor privado realizar negócios em áreas cuja natureza é ligada ao setor público, por meio da garantia de recebimento de vantagens pagas pelo Estado. Nessa configuração, portanto, as PPP trazem consigo a concepção de política pública realizada através da delegação de responsabilidades que outrora pertenciam ao Estado à empresas privadas (PASE; MÜLLER; MORAIS, 2012).

Assim, no Brasil é a União quem detém os direitos sob a exploração de recursos hídricos, porém, as empresas privadas, sob regime de concessão de contratos para a construção de usinas hidrelétricas passaram a fazer parte do processo exploração hídrica no país a partir da década de 1990. Com relação à privatização do setor elétrico, Boamar expõe que:

O Setor Elétrico Brasileiro passou a ser um negócio privado sujeito as regras e as incertezas do mercado e da sociedade moderna, as empresas privadas não possuem as garantias e nem as vantagens auferidas anteriormente pelas empresas estatais, que detinham o monopólio de geração, transmissão e distribuição e contavam com o aporte de recursos dos tesouros estaduais e federal para cobrir eventuais déficits ou prejuízos por má condução ou paralisação de obras por longos anos. (BOAMAR, 2003, p.60)

Os objetivos da reforma e da privatização do setor elétrico, implementada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), foram: a desverticalização, visando à separação entre as atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização; a privatização, transferindo para o setor privado a responsabilidade pela realização dos investimentos; competição na geração e na comercialização, propiciando um grande estímulo para o aumento da eficiência e a redução dos preços; livre acesso às redes de transmissão e distribuição, permitindo a competição na produção e na comercialização (GOLDEMBERG & PRADO, apud PASE, 2012, p. 8).

Nas próximas páginas serão discutidos a problemática e referenciais teóricos utilizados para a pesquisa e situam-se no campo da “Sociologia Política”.

## 1.2. POLÍTICA PÚBLICA ATUAL PARA POPULAÇÕES ATINGIDAS POR BARRAGENS.

Tendo como referencial a leitura de estudos<sup>4</sup> acerca dos impactos sociais decorrentes da construção de barragens para a hidroeletricidade, como também os estudos acerca da luta das famílias atingidas durante os últimos 40 anos pela institucionalização de direitos sociais, o problema

---

<sup>4</sup>A esse respeito ver Zhouri, (2011), Sevá (2005), Reis e Bloemer (2001).

de pesquisa aqui é a política governamental estabelecida nesse período de 1941 ao ano de 2010 dirigida aos atingidos por barragens. Ou seja, o que é considerado como sendo um direito adquirido por essas populações do ponto de vista legal e os desafios para que se decreta uma política pública ampla considerada justa, do ponto de vista da “justiça social”, para as populações atingidas por barragens no Brasil, tendo em vista as relações de poder presentes nesse *campo social de conflitos* que determinam ou não a conquista e a regulação desses direitos.

A problemática desta pesquisa teve como pressuposto entender o processo de luta pelo qual os direitos dos atingidos por barragens foram adquiridos ao longo das décadas. Dessa forma, objetivou-se compreender em que medida a evolução dos direitos adquiridos pelas populações atingidas por barragens, no sentido de implementação de uma política pública, está em consonância com a questão da luta dos movimentos sociais dos atingidos por “justiça social”.

Por conseguinte, buscou-se entender de que forma os movimentos sociais conquistaram mudanças da legislação sobre o tema desde a primeira legislação implementada no ano de 1941 até a última implementada em 2010. A evolução dos direitos dos atingidos por barragens pode ser visualizada pela linha do tempo abaixo, onde os marcos dessa evolução se constituíram, principalmente, na luta em torno de três usinas nas décadas de 1970 e 1980, que são UHE Itaipú, UHE Itá e UHE Machadinho.

**Figura 2** – Linha do tempo de luta dos atingidos por barragens e regulação de direitos.



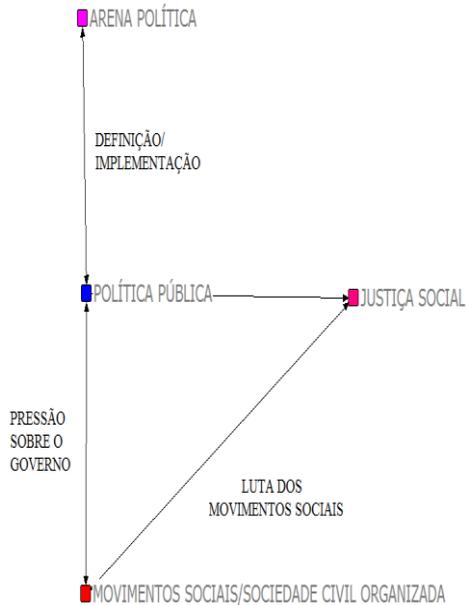
A linha do tempo tem como início com o Decreto-lei 3.356 de 1941 que autoriza a desapropriação de terras em nome da utilidade pública. Esse Decreto-lei somente prevê a indenização financeira aos proprietários com escritura da terra. Dessa forma, em relação à desapropriação para a construção de barragens, o documento legitima como sendo atingido e, portanto, com direito à indenização, somente os proprietários de terras

com escritura pública da propriedade. Em seguida na linha do tempo, temos os marcos decisivos das populações atingidas por barragens em torno das três usinas mencionadas, no que diz respeito à conquista de direitos sociais que iam além do Decreto-lei 3.356 de 1941. A Constituição Federal de 1988, como dito anteriormente, legitima o direito dos atingidos a indenização financeira por perdas de suas terras em decorrência da desapropriação. É importante frisar aqui, que as lutas dos atingidos em tornos dessas três usinas propiciaram conquistas para as populações atingidas por barragens, porém, essas conquistas não se transformaram integralmente em direitos legais. Entretanto, elas servem de parâmetros até os dias de hoje para a mitigação dos efeitos sociais sob as populações atingidas por barragens no Brasil.

O direitos adquiridos pelos atingidos até hoje podem ser considerados como políticas públicas, porém, segundo o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), são avaliados como políticas públicas insatisfatórias, pois não abarcam a complexidade da questão social envolvida nesses processos. Dessa forma, é importante compreender de que maneira uma política pública é estabelecida, ou melhor, implementada, dentro da esfera governamental, culminando no que os teóricos chamam de “Policy Arena”, que é a etapa onde se estabelece um campo de conflitos entre agentes sociais, privados e estatais onde são definidas e regulamentadas as políticas públicas no Brasil.

O mapa conceitual abaixo traz o panorama dos conceitos que abarcam a problemática debatida nesta pesquisa e que serão trabalhados nas próximas seções.

**Figura 3:** Mapa conceitual



**Fonte:** Autora.

No centro do mapa está o objeto dessa pesquisa, que é também a pauta atual do MAB, a implantação de uma Política Nacional dos Atingidos por Barragens, a PNAB. A sociedade civil organizada é representada pelos movimentos sociais atuantes e que fazem pressão sob o Governo Federal para que se estabeleça uma política pública nacional para os atingidos por barragens, e tem como bandeira para tal, a questão da PNAB como sendo uma expressão da “justiça social” para os atingidos, tendo em vista as várias décadas de impactos insatisfatoriamente mitigados do ponto de vista do MAB. A arena política representa o processo político pelo qual questões fundamentais para a sociedade são colocadas em pauta na arena tanto pela sociedade civil organizada, como pelo Governo, e dessa forma, se tiverem expressão social e interesse político se tornarão uma política pública. O

desenvolvimento da arena política e seu conceito serão discutidos no capítulo 4 deste trabalho.

Dessa forma, a problemática que envolve a construção de usinas hidrelétricas no Brasil, e também no mundo, é complexa. Essa complexidade é devido a quantidade de agentes sociais, políticos e privados envolvidos em todo o processo em torno de um espaço físico, no caso específico desse projeto de pesquisa, o rio e as propriedades rurais localizadas no entorno das áreas requeridas para a construção das barragens e enchimento de reservatórios.

Dentre os agentes políticos desse processo, podemos destacar o Governo Federal e seus principais órgãos inseridos no processo de licenciamento ambiental, como o Ministério de Minas e Energia (MME), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), bem como, as Fundações de Meio Ambiente em níveis estadual e municipais. Do lado da sociedade civil, temos as populações atingidas, que se traduzem, em grande parte, em agricultores rurais, pescadores e populações indígenas; de outro lado, representando o mercado, temos a iniciativa privada, que, com o processo de privatização pelo qual passou o Brasil, estão responsáveis pela construção das hidrelétricas, pela distribuição da energia gerada por elas e, também, pela mitigação dos impactos sociais sobre as populações atingidas direta ou indiretamente por barragens no país.

A ANEEL estabelece como formas de mitigação dos impactos sociais sob as populações atingidas duas modalidades de remanejamento que são compreendidas como sendo uma política pública regulamentada para os atingidos: indenização em dinheiro e reassentamento. O reassentamento se subdivide em reassentamento rural coletivo, pequeno reassentamento rural, auto-reassentamento ou carta de crédito e reassentamento em área remanescente (ROCHA, 2012).

Os documentos legais em que os atingidos podem se amparar para reivindicar seus direitos é a Lei de Desapropriação de Terras por Utilidade Pública, a DUP 3.356 do ano de 1941, que é pautada, essencialmente, na concepção territorial-patrimonialista de atingido, onde só os donos de terras possuem direitos de mitigação por suas perdas; e o Decreto 7342, de outubro de 2010, que institui o cadastro socioeconômico como instrumento de identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos hidrelétricos e a definição legal do conceito de *atingido*.

A declaração de utilidade pública da propriedade é elaborada pela ANEEL, após o empreendedor ter enviado à Agência toda a documentação que a mesma exige. A legislação que prevê o remanejamento de populações de suas terras devido a utilidade pública diz que a mudança poderá ser voluntária ou não. Nos casos de remanejamento voluntários o processo se dá de forma amigável, enquanto que nos casos contrários a lei prevê o deslocamento compulsório que é determinado pelo governo federal por meio da ANEEL.

Entretanto, o que precisa ser destacado é o que existe de substancial são “diretrizes que deveriam ser transformadas em normas e regulamentos obrigatórios para todas as empresas do setor elétrico” (VAINER, 2008, p.60). Ou seja, para o movimentos dos atingidos, essas diretrizes deveriam se tornar normas, estabelecidas em uma política pública nacional que contemple não só o remanejamento da população para os atingidos por barragens que é regulamentado, mas também, as outras reivindicações do movimento que serão discutidas no capítulo das análises desse trabalho.

O artigo 20 da Constituição Federal brasileira define como bens da União os potenciais de energia hidráulica, entre outros bens, e assegura a participação dos Estados, Distrito Federal, Municípios e Órgãos da administração direta da União no resultado da exploração desses recursos hídricos para geração de eletricidade ou a compensação em dinheiro por esta exploração (CF, 1988).

Dessa forma, ficou estabelecido como pagamento pela exploração de recursos hídricos, a Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos e, por conseguinte, o gerenciamento dos recursos e sua distribuição entre os beneficiários seria feita pela ANEEL (ANEEL). O valor da compensação financeira corresponde a 6,75% da energia de origem hidráulica efetivamente verificada, multiplicada pela Tarifa Atualizada de Referência (TAR) que é estabelecida pela ANEEL. Assim, a distribuição dos recursos advindos da Compensação Financeira é feita da seguinte maneira: dos 6,75%, 0,75% é destinado ao Ministério de Meio Ambiente para a aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; dos 6% restantes, 45% são destinados aos municípios atingidos por barragens, proporcionalmente às áreas alagadas de cada município, outros 45% aos estados onde se localizam os reservatórios correspondentes às áreas alagadas dos seus respectivos municípios, e a União fica com os 10% restantes e os royalties distribuídos de forma semelhante (ANEEL).

O problema constatado nesse processo é que devido as reformulações realizadas no setor elétrico com o processo de privatização do setor à partir da década de 1990 as responsabilidades em relação ao meio social é do Estado, entretanto, ela é delegada à iniciativa privada, ou seja, ao empreendedor. Por conseguinte, com relação ao papel do agente privado, PASE argumenta no sentido de que:

O papel do empreendedor ganha forma no processo de construção das UHE's e no direito à exploração da energia gerada, seja para movimentar o parque industrial dos acionistas que injetaram capital para a construção da mesma, seja "repassando" o excedente energético para o consumo da população. Atualmente, de acordo com os contratos de concessão ou PPP's firmadas com o Estado, se dá também a responsabilidade do empreendedor pelo remanejamento da população atingida pela construção da UHE. O empreendedor mantém contato direto através de visitas periódicas às famílias durante a construção do empreendimento a fim de analisar os dados colhidos em Cadastro Socioeconômico prévio. Técnicos e Advogados do empreendedor levantam o histórico de ocupação e a documentação das propriedades, além de avaliar a propriedade conforme as normas da ABNT. Paralelamente a isso, o empreendedor realiza pesquisas de preço sobre as terras nuas num raio de 200 km no entorno dos municípios atingidos. Com o histórico de ocupação, situação documental e o valor de mercado da propriedade a ser indenizada, passa-se para a definição, em comum acordo com os atingidos, das alternativas de negociação e de remanejamento das famílias. (PASE, 2012, p. 11)

Nesse sentido, uma das questões levantadas pelo MAB é a de que os problemas acerca do meio social perfazem um tópico do Estudo de Impacto Ambiental que prevê a realização do cadastramento socioeconômico dos atingidos, ou seja, a questão dos impactos sociais não é vista como um entrave para a implantação da barragem. Portanto, o MAB, argumenta no sentido de que inexiste um órgão capaz de regular a relação entre a construção das hidrelétricas e os atingidos por tais obras, pois, sendo as barragens consideradas como primordiais para o crescimento econômico do país, essa função não pode ser delegada somente à iniciativa privada. Para o MAB, essa função deveria estar sob

responsabilidade do governo federal em primeira instância, e em segundo, dos governos estaduais.

Os deveres do Estado nesse processo de mitigação de impactos sociais estão nas questões do regimento e fiscalização das ações dos atores e no financiamento das ações das empresas privadas. Com relação à sua responsabilidade na mitigação dos impactos sociais, a ação do Estado é pautada nos contratos de concessão de exploração do potencial hídrico, firmados através das PPP (PASE, 2012). Dessa forma, PASE (op.cit) argumenta no sentido de que é dever do Estado fazer valer a aplicação de políticas de assistência aos atingidos, mesmo que a responsabilidade por essas políticas tenha sido transferida à iniciativa privada. No que diz respeito à fiscalização do cumprimento das obrigações das empresas privadas, o Estado por meio da ANEEL<sup>5</sup>, é o responsável pelo monitoramento das populações atingidas e remanejadas. Neste sentido, Vainer (2008) chama a atenção para a questão de que parte da responsabilidade pelo meio social é das agências ambientais licenciadoras, como o IBAMA. Segundo o autor, essas agências na maioria dos casos acabam liberando o licenciamento de projetos que não possuem impactos e grupos atingidos definidos corretamente devido à pressão política.

Assim, questiona-se quais os limites e desafios para a elaboração de uma Política Nacional dos Atingidos por Barragens (PNAB); Se elaborada, a PNAB contribuirá para a efetivação dos direitos dos atingidos no processo que envolve a construção de barragens no Brasil; Também, se questiona aqui, sobre a constituição da agenda política do governo federal ao longo dessas quatro décadas de luta mais efetiva dos atingidos, quais os pontos que entram ou deixam de entrar na agenda para que se obtenha a implementação dessa política pública?; Por que a PNAB não entrou na agenda política até agora?; Estes questionamentos levam em consideração os mais de quarenta anos de lutas reivindicatórias das populações atingidas por empreendimentos hidrelétricos no País.

À questão acima, se soma o fato de que os mecanismos existentes na atualidade para o diálogo com os atingidos, como por exemplo, as audiências públicas, as consultas populares e as reuniões do conselho de política ambiental, tem sua real validade questionada como dispositivos legais que possam verificar com eficácia as posições dos cidadãos

---

<sup>5</sup> Além da ANEEL, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) através do IBAMA também cumprem a função de fiscalização das empresas privadas que prestam serviços ao setor elétrico.

atingidos por empreendimentos hidrelétricos. Somado a isso, os canais de participação são questionados por dificultar a inclusão das propostas e demandas das populações atingidas, e, por conseguinte, essas populações passam a ter de recorrer ao Ministério Público, para tornar públicos seus questionamentos, que na maior parte das vezes são “invizibilizados” durante todo o processo de licenciamento (ZHOURI, 2011).

À discussão da validade desses dispositivos legais em verificar as posições dos cidadãos, se soma a problemática em torno da legislação brasileira que consente a desapropriação de terras para a construção de empreendimentos que possuam utilidade pública.

O que isso quer dizer, é que o texto da legislação brasileira, mais especificamente, a Lei nº 3.356 de 1941, não é claro no que diz respeito a como deve ser efetivada a indenização aos atingidos em decorrência das desapropriações de terras em nome da utilidade pública associadas à prestação de serviços públicos. Pois, sendo a geração de energia considerada como um serviço de “utilidade pública”, isso garante ao governo e empreendedores a legitimidade na desapropriação de terras para esses fins (REIS, 1991). Porém, a maior parte dessa energia é destinada para as indústrias, que em sua maioria tem os mesmos donos dos consórcios responsáveis pela usina, fato esse que ficou claro na UHE Barra Grande e UHE Foz do Chapecó (FELIPE, 2011). Sendo assim, é de fundamental importância que a definição dos atingidos e territórios afetados seja feita de maneira adequada, bem como, a definição de uma política pública que dê conta de dar garantias e direitos aos atingidos por barragens no País de maneira integral. Pois, o benefício da instalação dessas obras de infraestrutura deve ser para toda a população e não às custas de algumas minorias (BARTOLOMÉ, 2009).

Neste sentido, a Comissão Mundial de Barragens argumenta que através de estudos realizados acerca de barragens no mundo, o ciclo de planejamento e projetos das mega-barragens revela falhas e restrições na forma como esses empreendimentos são conduzidos, dentre essas falhas as mais recorrentes, também no Brasil, como exposto acima, são:

- A participação nos processos de planejamento de grandes barragens e a transparência desses processos não costuma ser nem abrangente nem aberta.
- A avaliação de opções, via de regra, tem âmbito limitado e é confinada primordialmente a parâmetros técnicos e à aplicação restrita de análises econômicas de custo/benefício.

- A participação das populações afetadas e a avaliação dos impactos ambientais e sociais só costuma ocorrer tardiamente no processo, e tem alcance limitado.
- Atividades insuficientes de monitoramento e avaliação de barragens já construídas têm impedido que se aprenda por experiência.
- Muitos países ainda não estabeleceram períodos de licenciamento que estabeleçam as responsabilidades do proprietário ao fim da vida útil de uma barragem. (COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS, 2005, p. 308).

Por conseguinte, se torna importante a organização da sociedade civil no que diz respeito à luta pela conquista e efetivação de seus direitos frente a importância que possui o empreendimento para o setor estatal e para o mercado versus a sociedade local. Com relação à importância dos movimentos sociais e organizações não-governamentais da sociedade civil, Zhouri (2011, p. 14) explica que “os movimentos instigam uma reflexão sobre o lugar<sup>6</sup> como categoria de análise, como instâncias em que a vida se realiza, até mesmo como ancoradouro de lutas pela autonomia e pela emancipação”. De modo especial, no Brasil, as reivindicações e a pressão para o cumprimento da legislação socioambiental em questão foram e continuam sendo das famílias ocupantes dos espaços requeridos para a instalação de empreendimentos hidrelétricos, mobilizadas em torno de diferentes aspectos relativos aos efeitos negativos da instalação das obras em questão.

### 1.3. JUSTIFICATIVA

No caso específico brasileiro, é possível afirmar a falta de compromisso ou de capacidade para lidar com as pessoas atingidas<sup>7</sup> pela instalação de hidrelétricas através da análise de EIAs/RIMA, conforme demonstram pesquisas realizadas por diferentes pesquisadores, entre os quais Bloemer (2001), Santos e Nacke (2003), Sevá (2005), Magalhães (2005), dentre outros. Além disso, experiências nacionais e internacionais

---

<sup>6</sup> Nesta pesquisa o lugar será analisado através da categoria de *território*, a ser trabalhada no capítulo 3 desta dissertação.

<sup>7</sup> As populações potencialmente atingidas por barragens são, sobretudo, famílias de agricultores rurais, pescadores, aldeias indígenas, e em alguns casos populações urbanas. A esse respeito ver Reis e Bloemer (2001).

permitem afirmar que as UHE's possuem forte potencial de destruição e de alterações ambientais negativas. Ao mesmo tempo, têm produzido uma série de efeitos adversos sobre as populações que originalmente ocupavam os espaços requeridos para sua construção e as que nelas permanecem.

Centrando a atenção nos efeitos sociais, a Comissão Mundial de Barragens<sup>8</sup> faz as seguintes observações a partir da análise de oito casos de barragens no mundo, inclusive no Brasil, e chama atenção para o fato da necessidade de se criar um novo modelo para a geração de energia elétrica:

- “a) os efeitos negativos não são adequadamente avaliados ou sequer considerados. A gama desses impactos é considerável - sobre a vida, a subsistência e a saúde das comunidades afetadas que dependem do ambiente ribeirinho;
- b) milhões de pessoas que vivem a jusante de barragens - particularmente aquelas que dependem das funções naturais das planícies aluviais e da pesca – também sofreram graves prejuízos em seus meios de subsistência e a produtividade futura dos recursos foi colocada em risco;
- c) Muitas pessoas deslocadas não foram reconhecidas (ou cadastradas) como tal e, portanto, não foram reassentadas nem indenizadas;
- d) Nos casos em que houve indenização, esta, quase sempre, mostrou-se inadequada; e nos casos em que as pessoas deslocadas foram devidamente cadastradas, muitas não foram incluídas nos programas de reassentamento.
- e) Aquelas que foram reassentadas raramente tiveram seus meios de subsistência restaurados, pois os programas de reassentamento em geral

---

<sup>8</sup> Comissão Mundial de Barragens surgiu em maio de 1998, na cidade de Washington, Estados Unidos. A CMB, era independente, e foi criada nos moldes de um fórum capaz de avaliar as experiências com barragens do passado e, por conseguinte, apontar diretrizes para o futuro. A CMB publicou, em novembro de 2000, o seu relatório final. Os membros que compuseram a CMB participaram de forma individual e não representavam nenhuma instituição ou país, e foram escolhidos de forma a se refletir a diversidade regional, um amplo leque de conhecimentos e as diferentes expectativas das partes envolvidas (Comissão Mundial de Barragens, 2005).

concentram-se na mudança física, excluindo a recuperação econômica e social dos deslocados.

f) Quanto maior a magnitude do deslocamento, menor a probabilidade de que os meios de subsistência das populações afetadas possam ser restaurados.

g) Mesmo nos anos 90, em muitos casos os impactos sobre os meios de subsistência a jusante não foram adequadamente avaliados ou considerados no planejamento e projeto de grandes barragens” (COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS, 2000, *apud* MAGALHÃES, 2005 p.306).

A mesma Comissão (*op. cit*) estima que no mundo todo já foram deslocadas entre 40 e 80 milhões de pessoas em decorrência do requerimento de áreas para a construção de barragens. No Brasil, segundo líderes do MAB, a estimativa<sup>9</sup> de pessoas deslocadas desde 1970 fica em torno de 1 milhão, e outras 60 mil podem ser atingidas em decorrência do Plano Decenal de Energia. Conforme as falas<sup>10</sup> dos líderes do MAB, esses números não podem ser confirmados no Brasil devido à falta de uma política pública nacional que dê conta dessas populações deslocadas física e economicamente em consequência desses mega-empresendimentos.

Somados às questões expostas acima, estudos nas áreas de ciências humanas constataam diferentes aspectos que apontam na direção de que obras de grande porte, como as barragens, são implantadas sem levar em conta as tradições locais e regionais e muito menos expectativas e aspirações das populações atingidas (SANTOS, 2003). Estudos como os de Magalhães (2005), Reis (2001), Rothman (2008), entre outros, discutem que as usinas hidrelétricas, sendo de pequeno ou grande porte, têm causado efeitos socioambientais negativos, de modo especial, no caso das barragens de grandes dimensões, por alargar uma imensa área territorial.

Em termos sociais, vários são os efeitos negativos que têm sido registrados, tendo destaque, especialmente, o “deslocamento compulsório” que implica na remoção de muitas famílias para que sejam

---

<sup>9</sup> Informações disponíveis em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/518363-attingidos-por-barragens-houve-um-retrocesso-extraordinario-na-politica-de-direitos-entrevista-especial-com-luis-dalla-costa> Acesso realizado em 14 de maio de 2014.

<sup>10</sup> Informações coletadas em Seminário realizado na Eletrosul, Florianópolis, em março de 2014.

construídas obras de vários usos, tais como o eixo da barragem, a casa de máquinas e também para a formação do lago para a produção de energia.

Além disso, como aponta Santos e Nacke (2001), esse processo desencadeia uma desestruturação-reestruturação da vida social local e regional, assim como da economia. Concomitante, os autores também advertem que em decorrência do isolamento desses empreendimentos em relação aos meios de produção, como força de trabalho, por exemplo, faz com que haja grandes deslocamentos de trabalhadores de outras regiões do país em direção a região da barragem, ou seja, externos às sociedades regionais, e que são compostos, sobretudo, por homens, ocasionando aumento nos índices de prostituição, criminalidade, alcoolismo e, também, de problemas ligados à saúde sobre as sociedades locais (SANTOS; NACKE, 2001).

Em termos ambientais, como consequência dos alagamentos de uma grande área, como também da necessidade da ocupação de outros espaços das proximidades das barragens para garantir sua instalação e funcionamento, têm sido registrado o consequente desaparecimento tanto da fauna como da flora características da área alagada e de suas proximidades, a jusante e a montante das barragens. Além disso, há significativa alteração no regime de cheias dos rios que repercute negativamente no meio social e econômico das sociedades no entorno. Estes aspectos repercutem, igualmente, sobre as condições de sobrevivência das populações humanas que permanecem nas localidades que abrigam as obras em questão<sup>11</sup>.

Assim, tendo em vista as considerações da Comissão Mundial de Barragens e a evolução da problemática dos direitos das populações atingidas, citadas anteriormente, pode-se questionar o critério utilizado pelo setor elétrico brasileiro como forma de definir a construção de usinas hidrelétricas, que é pautada na correlação existente entre a demanda de energia e o crescimento do PIB nacional (REIS, 1991). Dessa forma, orientado por uma visão economicista de desenvolvimento (ZHOURI, 2011), o Governo Federal, desde 2007, visa dar incentivos ao “Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)”, e para isso é essencial que se tenha energia em abundância para a manutenção e ampliação do parque industrial do País.

O PAC é fruto do crescimento contínuo da economia entre os anos

---

<sup>11</sup> Em relação aos impactos ambientais ver a respeito em Lima (2006). Estudos sobre os impactos sociais causados por barragens ver, dentre outros, Reis e Bloemer (2001); Balazote; Reis; Radovich (2005); Santos (2007).

de 2003-2006. O plano contou com investimentos em infraestrutura em torno de R\$ 503,9 bilhões, divididos em R\$ 67,8 bilhões do orçamento do governo federal e R\$ 436,1 bilhões provenientes das empresas estatais federais e do setor privado (ELETROBRAS<sup>12</sup>). De acordo com a Eletrobrás (op. cit), é prioridade do PAC recuperar a infraestrutura existente, além disso, concluir projetos em andamento e buscar novos projetos com vistas a gerar retorno econômico e social, ou seja, para acelerar o crescimento econômico do país.

A noção de *aceleração do crescimento* dá suporte, no caso de obras de infraestrutura projetadas pelo PAC, ao pressuposto de que a instalação dessas usinas contribui para o *desenvolvimento sustentável* do país<sup>13</sup>, por serem consideradas fontes de energia renováveis. É possível questionar, entretanto, o significado da noção de “desenvolvimento” que norteia esse pressuposto. Ao que parece esta noção está muito mais próxima do modelo que Bartolomé (2009) designa de modelo “tecnocrático”, pautado em termos de aumento na infraestrutura, tecnologia e produto interno bruto, ao invés de outras “concepções alternativas e mais centradas no melhoramento da qualidade de vida” (2009, p.12). Neste sentido, Sevá (2005) chama a atenção para as transformações radicais ocorridas no meio ambiente devido à construção de UHE’s, mostrando, dessa forma, a predominância dos aspectos técnicos e econômicos sob os aspectos sociais.

Estamos tratando de transformações radicais desta dinâmica social. Enquanto os chamados recursos [o solo, as terras, as águas, os minérios, a vegetação, o patrimônio genético e biológico das plantas e dos animais] se encontram numa dada situação, existem *n* rotas de possibilidades de evolução futura. Quando chegam os mega-projetos, são reduzidas as possibilidades a uma só, ou, a um uso tão dominante que os demais usos ficam como “sobras”, magras compensações diante da prepotência da atividade. (SEVA, 2005, p. 284)

Em relação ao PAC, faz parte do programa a construção de usinas hidrelétricas no Brasil como, por exemplo, as usinas de Belo Monte (em

---

<sup>12</sup> Informações disponíveis em:

<<https://www.eletrobras.com/ELB/main.asp?View=%7B57811852-8664-4DD7-A410-E2EDA1B55092%7D>> Acesso realizado em 4 de novembro de 2013.

<sup>13</sup> Veja-se, a esse respeito, entre outros, Rothman, (2008).

fase de implantação) e Foz do Chapecó (em funcionamento desde 2011), hidrelétricas no Rio Madeira, como Jirau e Santo Antônio, além de usinas previstas para a bacia do Rio Tapajós (PA), como também usinas hidrelétricas binacionais, UHE Garabi e UHE Panambi, que serão construídas em parceria com países da América do Sul, Brasil e Argentina, e que fazem parte da IIRSA<sup>14</sup> (Integração das Infraestruturas Regionais Sul-Americanas). Por conseguinte, o número de famílias que terão suas terras desapropriadas, assim como seus modos de vida desestruturados tende a crescer em decorrência desses projetos, demonstrando assim, a importância de uma política pública nacional integral que garanta direitos fundamentais para as populações atingidas direta ou indiretamente por essas novas barragens no país.

É importante destacar nessa problemática a questão da crise hídrica pela qual o Brasil, em especial a região Sudeste, está passando nos últimos anos. Devido à escassez de volumes de chuvas capazes de abastecer os reservatórios de água para o consumo humano, há, também, a questão da necessidade de chuva para a geração de energia elétrica pelas usinas hidrelétricas. Desse modo, em concordância com o relatório da Comissão Mundial de Barragens e, também, com a pauta do Movimento dos Atingidos por Barragens, questiona-se aqui a manutenção do modelo de geração de energia do país, calcado na hidroeletricidade.

Dessa forma, Rocha (2013), argumenta no sentido da importância da discussão sobre a questão hídrica no país. “A discussão sobre a questão energética se dá pela importância estratégica da energia na manutenção do estilo de vida da sociedade atual, além de refletir a complexidade desta através da pluralidade de áreas de abordagem e agentes sociais envolvidos (ROCHA, 2013, p.32)”.

Segundo o diretor da Eletrosul em fala no Seminário “Política Nacional de Direitos dos Atingidos por Barragens”, ocorrido em Florianópolis em 28 de março de 2014, o modelo de geração de energia que temos hoje não pode avançar devido aos custos econômicos da transição, como, por exemplo, se optassem pela geração de energia por meio usinas termelétricas. Em contrapartida, os representantes do MAB argumentam no sentido de que este modelo energético atende aos

---

<sup>14</sup> A IIRSA teve início em setembro de 2000, em Brasília, em uma reunião com os 12 presidentes dos países da América do Sul, como meio de viabilizar essa integração da América do Sul surge a IIRSA, uma estratégia de trabalho conjunto entre os 12 países da América do Sul com objetivos voltados para a integração das infraestruturas nacionais, e que está estruturada na ideia de eixos de integração e desenvolvimento (VERDUM, 2007).

interesses das grandes corporações que dominam o setor elétrico, e que devido à isso não ocorrem avanços na discussão da implementação da PNAB.

#### 1.4 OBJETIVO.

Traçar a trajetória dos direitos adquiridos e, também, os reivindicados por populações atingidas por barragens no Brasil à partir de três momentos históricos da conquista por direitos dos atingidos analisando quais as relações de poder que estão em jogo para a efetivação dos direitos e apontar os desafios para a definição de uma política pública exclusiva para os atingidos por barragens. O primeiro é no ano 1941, com o Decreto-lei 3.356; o segundo momento se deu em torno das reivindicações dos atingidos por três usinas (UHE's Itaipú, Itá e Machadinho) nas décadas entre 1970 e 1980; e o terceiro que a instituição do Decreto-lei 7342 de 2010.

##### 1.4.1. Objetivos Específicos.

- Mensurar e descrever em que medida os movimentos sociais foram determinantes na conquista dos direitos adquiridos pelos atingidos.
- Traçar o desenvolvimento da Arena Política na proposição de políticas públicas para o setor elétrico.

#### 1.5 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos nesta dissertação, do ponto de vista metodológico, foram utilizadas como estratégias de pesquisa o levantamento bibliográfico e a pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica é importante para que se possam reunir as informações que se mostrarem pertinentes ao desenvolvimento da pesquisa. Além disso, ela visa fornecer informações empíricas sobre casos similares, e também é uma forma importante para articular conceitos e sistematizar a produção da área de conhecimento em questão (CRUZ NETO, 1998).

A pesquisa documental foi adotada por ser uma importante fonte de dados para o pesquisador. Neste sentido, guiada pelo aporte teórico-metodológico de Quivy e Campenhoudt (1998), que tratam a respeito da importância da pesquisa documental em ciências sociais, no sentido de que o pesquisador precisa de dados macrossociais que estão presentes em organismos oficiais. Segundo os autores, a existência desses organismos é importante, principalmente, por “oferecer aos responsáveis e aos investigadores dados abundantes e dignos de confiança, que aqueles não poderiam recolher por si próprios. Por outro lado, as bibliotecas, os

arquivos e os bancos de dados, sob todas as suas formas são ricos em dados que apenas esperam pela atenção dos investigadores” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p.200).

Segundo autores citados, a escolha pela análise de documentos como aporte para os objetivos dessa pesquisa, é devido ao fato dessa forma de análise possibilitar a verificação da legitimidade dos documentos e das informações que elas contêm.

No que diz respeito aos documentos de forma textual, a atenção incidirá principalmente sobre a autenticidade, sobre a exatidão das informações que contêm, bem como sobre a correspondência entre o campo coberto pelos documentos disponíveis e o campo de análise da investigação. (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 201)

Através da coleta do material documental e bibliográfico delineado para esta metodologia buscou-se obter um diagnóstico dos aspectos fundamentais que estabeleceram os principais direitos adquiridos pelas populações atingidas por barragens ao longo das quatro últimas décadas no país.

Dessa forma, a pesquisa foi desenvolvida a partir de três momentos considerados aqui como “momentos-chave” para essas populações no sentido da ampliação dos seus direitos. Os “momentos-chave” escolhidos foram o ano de 1941 com a implementação do Decreto-lei 3.356, que estabeleceu a indenização das terras pela utilidade pública. O segundo momento compreende os anos de 1941 à 1987, que é o ano em que foi assinado o Documento do Acordo de Diretrizes e Critérios para o reassentamento dos atingidos pelas usinas hidrelétricas de Itá e Machadinho. No segundo período de análise também será explorado a questão dos atingidos pela usina hidrelétrica de Itaipú, cujas obras começaram na década de 1970 e terminaram na década de 1980. O movimento dos atingidos pela UHE Itaipú foi o primeiro movimento de atingidos a atingir repercussão nacional e, também, o primeiro movimento de resistência organizada contra barragens no país. E por fim, o terceiro momento, que se deu no ano de 2010 com a assinatura do Decreto-lei 7342 pelo então presidente da república, Luís Inácio Lula da Silva.

A forma de análise que foi desenvolvida nesta pesquisa objetivou entender o que estava em jogo, ou melhor, em disputa entre o governo e o comando da implementação dessas obras e as populações atingidas por hidrelétricas nesses três momentos, no sentido das prioridades da pauta do movimento e o que realmente foi conquistado (normativo). O quadro

analítico metodológico abaixo desenha a metodologia de análise descrita acima.

**Figura 4:** Quadro analítico metodológico.

<b>Período</b>	<b>Disputa</b>	<b>Estabelecido pelo Governo</b>
<b>DUP 3.356 de 1941</b>	O que estava em disputa entre governo e atingidos?	O que foi estabelecido como normativo?
<b>UHE Itaipú/Itá/Machadinho</b>	idem	idem
<b>Decreto 7342 de 2010</b>	idem	idem

**Fonte:** autora.

As fontes documentais utilizadas para a pesquisa desses três “momentos-chave” da análise foram os documentos oficiais que trazem a normatização dos direitos adquiridos pelas populações atingidas por barragens, bem como, estudos de pesquisas acadêmicas, em especial, sobre essas três hidrelétrica e, também, os textos da legislação ambiental sobre a temática em questão nessa pesquisa.

## 2. A CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICAS E SEU DESDOBRAMENTO EM UM CAMPO SOCIAL DE CONFLITOS.

O processo que se estabelece com o licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas é um processo político onde se tornam evidentes as relações de poder entre os atores sociais envolvidos, que por sua vez, possuem interesses e poderes divergentes em relação ao processo. Andrea Zhouri (2011), destaca que nesse processo há assimetrias sociopolíticas e econômicas entre os diferentes atores, como também a preponderância de uma ótica economicista das formas de uso do meio ambiente.

De forma semelhante, para Bartolomé (2009), este é um processo essencialmente político, pois envolve uma variedade de atores que possuem interesses diversos, e poderes de decisão também em diferentes níveis, além de envolverem conceitos como “legitimidade”, “direitos coletivos x individuais” e “interesses públicos”.

Bartolomé e Sevá possuem perspectivas de análises similares acerca dos grandes projetos hidrelétricos. Bartolomé (2009) destaca que este processo se configura como um *campo social*, que a seu ver deve ser pensado como um “campo político”, pois envolve diferentes atores sociais, marcados por diferentes interesses e por acesso diferenciado ao poder de tomar decisões. Já Sevá, diz que as mega-obras e o processo todo que as perpassa são como campos de interesse de classes e grupos sociais, e se transformam em:

(...) cenário de disputas de oportunidades de lucros e de exercício de poder em âmbito extra-local e extra-nacional, por causa da cadeia financeira e produtiva da obra e nas suas duas pontas – a de fornecimento durante a construção e a de despacho de eletricidade depois de pronta e operacional, ou seja, na etapa de realização da mercadoria a ser produzida. (SEVÁ, 2005, p. 285)

Contudo, as análises dos dois autores citados pode nos remeter à noção de *campo de forças* do sociólogo Pierre Bourdieu, quando se trata do processo desencadeado desde a proposta de instalação de uma usina hidrelétrica se estendendo para além do início de funcionamento da UHE. Desse forma, segundo Bourdieu,

O campo do poder (que não deve ser confundido com o campo político) não é um campo como os outros: ele é um espaço de relações de força entre

os diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o campo correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão. (BOURDIEU, 1996, p. 52)

Para Bourdieu, o campo é um espaço social regido por relações objetivas entre os agentes. Dessa forma, o autor argumenta no sentido de que para se compreender a gênese social de um campo, ou seja, entender a dinâmica que faz a necessidade intrínseca da “crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram, é explicar, tornar necessário, subtrair ao absurdo do arbitrário e do não motivado os atos dos produtores e as obras por eles produzidas” (1996, p.69).

No caso do *campo* onde são defendidos os interesses dos envolvidos na construção de uma usina hidrelétrica, podemos dizer que as populações que serão sujeitas ao deslocamento compulsório, como também as populações que permanecem no entorno da usina, sentindo seus efeitos de forma indireta, tendo como base a teoria dos *campos de forças* de Bourdieu, possuem uma margem de influência mínima no processo de licitação, como também de argumentação e de decisão nas audiências públicas<sup>15</sup>. Isso decorre devido à dinâmica inerente à esse campo que se estabelece entre atingidos, Estado e esfera privada, com uso de linguagem técnica por parte das equipes de engenheiros no diálogo com os atingidos, na questão econômica que é posta acima da questão social nesses casos.

Paralelamente neste sentido, Rocha (2013) chama a atenção para o fato de que a construção de usinas hidrelétricas se constitui como um *processo social*, onde os acontecimentos decorrentes desse tipo de empreendimento não podem ser calculados. O autor aponta que esses acontecimentos são resultados de uma “trajetória relacional que pode tomar diferentes rumos em decorrência dessas relações e não com base numa organização prévia” (p.34). As relações a que Rocha faz menção, são as relações de poder decorrentes desse campo e citadas acima. Rocha

---

<sup>15</sup> Por meio dessa assimetria de forças entre os atores envolvidos nesse campo, o que podemos considerar é que ele é calcado por “modelo de desenvolvimento que promove políticas socialmente injustas e ambientalmente insustentáveis” (ZHOURI, 2011, p. 16).

argumenta que quando tomamos a construção de hidrelétricas como objetos de estudos, devemos compreender o cenário

A partir de um processo social amplo que configura uma situação específica, onde uma pluralidade de agentes sociais compreendidos a partir de projetos políticos distintos tecem relações de poder em diferentes aspectos do campo social, tendo em vista a instalação da usina. (ROCHA, 2013, p.38)

## 2.1 CATEGORIA “ATINGIDO” POR BARRAGENS.

A categoria de *atingido* por barragem sofreu mudanças ao longo do século XX, sendo mais marcante sua transformação nos últimos 30 anos. Vainer (2008) trata da evolução da categoria a partir de três concepções, que serão detalhadas a seguir.

A primeira tentativa de formulação da categoria não reconhecia os impactos sociais e ambientais das barragens, sendo o eixo do problema a questão fundiária. Chamada de concepção “territorial-patrimonialista”, esta definição considera atingido por barragem somente os proprietários das terras. Nesta concepção é marcante a questão do direito brasileiro, que reconhece a desapropriação de terras pela utilidade pública que elas possuem para o Estado (VAINER, 2008).

Segundo Vainer, a “perspectiva e a ação do empreendedor, neste caso, são determinadas pela aquisição do domínio, isto é, da propriedade da área” (2008, p. 41). Além disso, podemos dizer que há, nessa categoria, uma polarização de direitos, o “direito do empreendedor” *versus* “direito do proprietário”. Esta categoria vigorou durante muito tempo no setor elétrico, e foi somente nos últimos 20 anos, com a promulgação de uma legislação ambiental estabelecendo regras para o licenciamento ambiental é que se pode ampliar essa concepção.

Já a concepção “Hídrica” de *atingido* por barragem, trabalha com a ideia de que o *atingido* é o inundado. Vainer (2008), aponta que essa concepção continua predominando nas elaborações práticas no Setor Elétrico.

Mesmo quando reconhece os não proprietários – isto é, os ocupantes, posseiros, meeiros, etc. esta perspectiva tende a circunscrever espacialmente os efeitos do empreendimento estritamente à área a ser inundada. Neste caso, *atingido* passa a ser entendido como *inundado* e, por decorrência, como *deslocado compulsório* – ou, como é recorrente na linguagem eufemística do Banco Mundial,

*reassentamento involuntário*. (VAINER, 2008, p. 43)

Neste sentido, Vainer (op.cit) diz que as consequências dessa concepção, são, sobretudo, a omissão dos efeitos da barragem na vida das populações que não são atingidas diretamente pelas águas, prevalecendo assim a “estratégia exclusiva de assumir o domínio da área a ser ocupada pelo projeto, e não a responsabilidade social e ambiental do empreendedor” (p.44).

A Comissão Mundial de Barragens, defende uma definição mais ampla para a categoria, que pense para além do deslocamento do *atingido* de sua propriedade. Essa definição foi escolhida para esta pesquisa e dará suporte nas análises dessa pesquisa, por entender que ela abarca a complexidade do tema.

Deslocamento é definido aqui englobando tanto o ‘deslocamento físico’ quanto o ‘deslocamento dos modos de vida’. Em um sentido estrito, deslocamento resulta do deslocamento físico de pessoas que vivem na área do reservatório, mas também pela instalação de outras obras de infraestrutura do projeto. Contudo, o alagamento de terras e a alteração do ecossistema dos rios – seja a jusante ou a montante da barragem – também afeta os recursos disponíveis nessas áreas – assim como atividades produtivas. No caso de comunidades dependentes da terra e de recursos naturais, isso frequentemente resulta na perda de acesso aos meios tradicionais de vida, incluindo a agricultura, a pesca, a pecuária, extração vegetal, para falar alguns. Isso provoca não apenas rupturas na economia local como efetivamente desloca as populações – em um sentido mais amplo – do acesso a recursos naturais e ambientais essenciais ao seu modo de vida. Essa forma de deslocamento priva as pessoas de seus meios de produção e as desloca de seus modos de vida. Assim, o termo *atingido*, refere-se às populações que enfrentam um ou outro tipo de deslocamento. (COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS, 2005 apud VAINER, 2008, p.50)

Esta definição, contudo, altera a noção de *atingido* utilizada implícita ou explicitamente pelo setor elétrico e que, conforme Vainer (2008), começa a ganhar relevância desde a emergência de uma legislação ambiental brasileira. Assumindo a noção ampliada de deslocamento

compulsório acima citada, seria *atingida* toda a população que sofre os efeitos do processo da instalação de hidrelétricas, independentemente de serem ou não deslocados fisicamente da região (FELIPE, 2011). A inovação conceitual nessa definição de *atingido*, portanto, é o reconhecimento das pessoas economicamente deslocadas.

O deslocamento físico não se restringe ao resultante da inundação, mas inclui aquele proveniente da perda de acesso a recursos produtivos. (...) O deslocamento econômico é aquele resultante da interrupção de atividades econômicas, mesmo sem qualquer conotação físico-territorial. (VAINER, 2008, p. 47).

Todavia, apesar de mais de duas décadas de discussão acerca da definição mais completa da categoria de *atingido*, podemos dizer que perdura até hoje a utilização por parte dos Consórcios e até mesmo em documentos legais, da dupla noção de *diretamente* e *indiretamente* atingido, quando se refere às áreas ou regiões, servindo para limitar o reconhecimento dos danos e das compensações por conta dos efeitos da instalação de hidrelétricas, como foi o caso<sup>16</sup> da UHE Foz do Chapecó.

Rocha (2013), trabalha com a categoria de *atingido* a concebendo como sendo resultado de relações de poder entre diferentes agentes sociais que participam das etapas do Licenciamento Ambiental (Licença Prévia, Licenças de Instalação, Licença de Operação). Dessa forma, o autor argumenta que a condição de atingido vai sendo construída no decorrer de um “processo social amplo que envolve todas as hidrelétricas instaladas e que tendem a se reconfigurar em cada novo projeto” (2013, p. 60), e assim, se torna uma categoria de dupla dimensão por vincular aspectos como a “identidade política” e interesses econômicos nas negociações.

Dessa maneira, Rocha (op.cit.) destaca que as discussões sobre a condição de atingido por barragem devem considerar três aspectos fundamentais, que em linhas gerais, são: 1º. “vislumbrar o que entendemos sobre o termo e qual sua relação com a ideia de identidade” (p.54); 2º. “perceber o termo como uma construção social que se dá a partir de relações de poder ao longo de um processo social amplo, que sofre alterações em cada caso específico” (p.54); 3º. “aceitando que a condição de atingido possa seguir linhas gerais que compõe cada caso

---

<sup>16</sup> Ver FELIPE (2010).

distinto de forma a construir uma condição específica para aquele caso” (p.54).

Com relação a noção de *identidade do atingido*, Rocha (op.cit) chama atenção para o fato de que ela possui um sentido que pode ir além da *condição de atingido* por barragem. Ou seja, é mais ampla que a reivindicação por direitos, inerente a condição de atingido. A *identidade de atingido* por barragem se dá nas manifestações e militância política contra o empreendimento, e podemos dizer que é resultado dessa relação de conflito de interesses. Assim, o *atingido* pode ter sua condição mais evidente em determinado momento do processo e por isso essa categoria não pode ser preestabelecida, dependendo de uma avaliação de variáveis inerentes a cada hidrelétrica em particular (ROCHA, 2013).

### **2.1.1 A concepção de *território* para os atingidos.**

Por conseguinte, o conceito de *território* se torna uma categoria fundamental para entender o processo em análise, uma vez que o objeto central de disputa neste campo são espaços físicos ocupados e utilizados por populações locais sendo, também, a base de sua economia e cultura, e que são requeridos para a instalação da barragem e de tudo o que a obra, como um todo, requer. Dessa forma, utilizo como referência, para essa pesquisa, a noção de *território* definida por Haesbaert (2002). O autor percebe o *território* como tendo uma conotação material e simbólica.

[...] espaços que além de serem a base econômica e política de determinados grupos sociais são fontes de identificação cultural, referência simbólica que em um processo de desterritorialização perdem sentido e se transformam em um não lugar. (HAESBAERT, 2002, p. 131).

Esta concepção de território pensada aqui como sendo *território atingido* inclui, portanto, espaços destinados à produção, e o estende para além das terras utilizadas para atividades agropecuárias pelas unidades familiares de produção. Inclui, também, áreas de moradia e aquelas onde se encontram localizados bens comunitários, bens patrimoniais, de serviços básicos, patrimônio histórico, bens simbólicos, entre outros, territórios por onde circulam e interagem as populações tanto rurais quanto urbanas, e que podem ser considerados como sendo a base da reprodução social dessas populações.

Da mesma forma, o processo que envolve a construção de uma barragem se insere nesse campo com uma multiplicidade de atores (Consórcio responsável, instâncias representantes dos Governos Federal,

população local e regional, assessores/mediadores dos “atingidos”, representantes políticos locais, movimentos sociais, entre outros), e uma complexidade de interesses econômicos, políticos, sociais e culturais, no qual todos buscam alcançar seus interesses. Entretanto, como argumentado acima, a distribuição do poder entre esses segmentos sociais dentro desse campo é dada de maneira desigual, fazendo com que os interesses do grupo com maior *capital social*<sup>17</sup> prevaleçam.

Neste capítulo, foram debatidos conceitos importantes para as análises que foram feitas nesta pesquisa. Tomamos o processo de construção de usinas hidrelétricas como um campo social de conflitos que se estabelece em torno de um território, requerido pela esfera estatal para a construção da barragem. Neste campo social de conflitos os atores sociais estabelecem entre si relações de poder, entretanto, seus interesses e poderes de decisão são distintos. Assim, um dos pontos essenciais desse campo, é a categoria de *atingido* por barragem, que traz embutida em si a questão da reivindicação por direitos, e que como bem aponta Rocha (2013) é também resultado de relações de poder.

---

<sup>17</sup> Conforme Bourdieu (*apud* Ortiz, 1980, p. 21), capital social é um *quantum social* que estrutura um determinado campo social, através de sua distribuição desigual, “que determina a posição que um agente ocupa em seu seio”.



### 3. DEMOCRACIA, SOCIEDADE CIVIL E MOVIMENTOS SOCIAIS.

Para que possamos compreender a atuação da *sociedade civil*, no que diz respeito às suas formas de organização em prol de seus direitos (de cidadania, culturais, sociais, econômicos) através dos movimentos sociais, e organizações não-governamentais (ONGs) em projetos de grande escala, como o MAB no Brasil, por exemplo, especialmente os relacionados às usinas hidrelétricas, torna-se necessária a discussão dos conceitos de *sociedade civil e movimentos sociais*.

O conceito de *sociedade civil* é amplamente usado pela sociologia política, e recentemente é concebido em relação a uma divisão tripartite da realidade, ou seja, Estado, mercado e sociedade civil. Para Scherer-Warren<sup>18</sup> (2011), nesta perspectiva a sociedade civil está relacionada à esfera das lutas pela defesa da cidadania e suas formas de organização em torno dos interesses públicos e valores.

Em síntese, a autora define a *sociedade civil* como sendo a representação dos “vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade, para o encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas” (SCHERER-WARREN, 2011, p. 12). Luchmann (2007) complementa a definição de Scherer-Warren sobre sociedade civil acrescentando que ela ainda é marcada pelo pluralismo, autonomia, solidariedade e influências e impactos na esfera pública.

A sociedade civil participativa que estamos falando está relacionada ao processo de democratização da sociedade pelo qual o Brasil está caminhando desde o fim da ditadura militar em direção ao que os teóricos chamam de democracia deliberativa. Luchmann (2007) aponta que a democracia deliberativa tem sido estudada, principalmente, como meio de responder à seguinte questão “sob que condições é de se esperar que a democracia produza resultados políticos justos” (p.). A democracia deliberativa seria uma forma de tomar as decisões referentes a sociedade

---

<sup>18</sup>A autora chama atenção para o fato de que a sociedade civil compõe um campo de forças sociais heterogêneas, que representam a multiplicidade e diversidade dos segmentos sociais que compõem a sociedade.

através do debate público das diferentes questões políticas, sociais e econômicas inerentes ao país. Assim, a autora define o conceito:

Democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios de inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional. (...) constitui-se como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública, tendo em vista decidir o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos reunidos em espaços públicos a legitimidade de decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal. (LUCHMANN, 2007, p.186)

Assim, a democracia deliberativa é um processo que institucionaliza uma maior participação da sociedade civil e, portanto, teoricamente, seria mais propensa a resolução dos problemas de justiça social, como, por exemplo, a questão da discussão da institucionalização dos direitos das populações atingidas por barragens em forma de uma política pública nacional. Assim, Luchmann (2007) conclui que a democracia deliberativa minimamente irá permitir que algumas relações de poder antes ocultas pelos discursos, venham à público. Os movimentos sociais que lutam por essa pauta reivindicam maior deliberação e transparência no processo como um todo.

Nesta pesquisa se deu destaque às organizações de base, onde podem ser incluídos ONGs, terceiro setor, associações civis/comunitárias, ações coletivas de base local, como por exemplo, os movimentos populares, como também a rede de movimento social, que se refere a articulação entre os vários atores ou organizações que participam dos três níveis anteriores.

O conceito de *movimentos sociais*, será aqui trabalhado por meio da definição de Melucci como sendo “a expressão de um conflito entre diferentes atores sociais pela apropriação de recursos valorizados em comum”. (2001, p. 33). No *campo social* onde é travada a disputa de interesses dos agentes públicos, privados e da sociedade civil, estabelecido no processo de construção de hidrelétricas, a apropriação dos recursos valorizados em comum são *territórios* requisitados para a construção da barragem e os diferentes significados que ele exerce para cada uma das partes envolvidas nesse campo. De acordo com Melucci,

Para que exista um conflito é preciso poder definir os atores a partir de um sistema comum de referência e é necessário que exista uma aposta em jogo, a qual ambos os adversários se referem implícita ou explicitamente. (MELUCCI, op. cit., p. 33)

Dessa maneira, um movimento social enquanto categoria analítica estabelece uma forma de ação coletiva que envolve três aspectos:

1. envolve solidariedade;
2. manifesta um conflito;
3. excede os limites de compatibilidade do sistema em relação a ação em pauta. (MELUCCI, 1996 apud SCHERER-WARREN, 2006, p. 1)

Em relação à problemática desta pesquisa e ao que foi estabelecido por Melucci acima, podemos dizer que o movimento social em torno do *campo social de conflitos* que se configura com a construção de hidrelétricas, envolve a solidariedade de causa entre os atores sociais atingidos, por se sentirem vítimas involuntariamente atingidos pela implantação de uma política pública de infra-estrutura (geração de energia elétrica) para a qual não foram previamente consultados, além de manifestar um conflito pela apropriação de um *território* que possui diferentes significados para os agentes sociais envolvidos (base da vida econômica ou/ cultural para os atingidos). No que se refere aos limites de compatibilidade do sistema dessa ação coletiva em pauta, ela transcende os limites por duas razões: primeiro, por ser um evento que terá implicações locais para as populações atingidas, e também, por esse evento estar presente em vários estados se tornando um movimento social com abrangência nacional, e até internacional com a Comissão Mundial de Barragens, na luta pelo direito dos atingidos; segundo, por afetar modos de vida tradicionais impactando os atingidos através de mudanças compulsórias e com reduzida margem de opções de indenizações. Ou seja, como aponta Roche (2013) o movimento social em torno dos atingidos lida com questões que transcendem a localidade da barragem, trazendo consigo a ideia de que o que é observado localmente possui estreita relação com processos maiores.

Contudo, para melhor compreensão das ações coletivas, Scherer-Warren diz em relação aos movimentos sociais que esses,

são rede sociais complexas, que transcendem organizações empiricamente delimitadas e que conectam de forma simbólica, solidarística e estratégica, sujeitos individuais e atores coletivos,

em torno de uma identidade ou identificações comuns, definição de um campo de conflito e de seus principais adversários políticos ou sistêmicos e de um projeto de utopia de transformação social. (SCHERER-WARREN, 2007, p. 2)

Portanto, os objetivos dos movimentos sociais em rede seriam capacitar e fortalecer a sociedade civil para participar ou mitigar junto a esfera pública estatal de forma renovada (SCHERER-WARREN; REIS, 2008). Por conseguinte, são recorrentes ações coletivas no sentido de dar empoderamento político, social e cultural aos seus membros, para que os mesmos possam ter “voz” na luta a favor de suas causas.

A região do Sul do Brasil, desde os anos 70, é fortemente marcada pela atuação de *movimentos sociais*. Esses formam redes de atores sociais mobilizados em torno da temática/problemática da construção de hidrelétricas na região. No caso específico que cerca a problemática das barragens, é marcante a atuação do MAB, o Movimento dos Atingidos por Barragens<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> A atuação do MAB teve início no sul do Brasil, porém, atualmente o movimento tem atuação em todo o país, inclusive com articulações internacionais.

#### 4. POLÍTICAS PÚBLICAS.

A política pública delineada como área de conhecimento científico, surge nos Estados Unidos, como subárea da ciência política. De acordo com Souza (2006), o pressuposto analítico acerca das análises de políticas públicas refere-se ao fato de que em “democracias estáveis aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes” (p.22). A introdução da política pública como suporte das decisões do governo, segundo Souza, é “produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências” (2006, p.22).

Dentre os principais responsáveis por conceber as políticas públicas como área científica podemos destacar os trabalhos de Laswell (1936) que traz à tona a expressão *policy analysis* ou análise de política pública. Além disso, nomes como Simon, Lindblom e Easton, são importantes por seus aportes dados à análise das políticas públicas. De acordo com Souza (2006), Easton foi importante no sentido de que o autor contribuiu para a área “ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente; as políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos” (SOUZA, 2006, p.24).

Souza (op.cit) atenta para o fato de que não existe uma definição precisa do que sejam, políticas públicas, sendo que a definição mais conhecida seria a de Laswell. Este autor diz que as decisões e análises sobre esse campo de estudos implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Esta definição é, sobretudo, importante para a discussão acerca das políticas públicas do setor elétrico implementadas pelo governo brasileiro, e que serão discutidas nas próximas páginas, pois o que está em jogo nesse cenário envolve de forma concreta essas três questões trazidas por Laswell. Neste cenário, quem ganharia reparações em forma de compensações seriam as populações atingidas direta e indiretamente por barragens no país devido ao fato de a implementação de barragens trazer consigo impactos sociais negativos nos modos de vidas dessas populações. A diferença estaria no fato de que seriam institucionalizados em direitos legais as demandas reivindicadas pelo MAB ao longo do histórico e luta.

As diferentes abordagens conceituais de políticas públicas, de acordo com Souza (op.cit), assumem geralmente uma perspectiva

holística acerca do tema. Podemos dizer que uma visão holística de políticas públicas entenderia o objetivo do todo como sendo maior que a soma das partes, e que “indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existem diferenças sobre a importância relativa desses fatores” (SOUZA, 2006, p25). Sendo assim, podemos encarar as políticas públicas sob uma perspectiva multidisciplinar, pois apesar da abordagem holística, devem ser considerados interesses das partes que compõe o todo. Aqui é importante trazer a questão das políticas públicas de infraestrutura do setor elétrico que são elaboradas, sobretudo, por uma visão holística, macroeconômica, sem muitas vezes, considerar as partes que compõe todo esse processo, como por exemplo, as populações atingidas socialmente.

Assim, Souza (op. cit) chama atenção para o fato de as políticas públicas repercutirem tanto na economia quanto nas sociedades e, portanto, toda teoria acerca de política pública deve explicar as inter-relações entre Estado, política e sociedade. Por fim, Souza define a política pública “como um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (p.26).

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Ou seja, as políticas públicas consistem em uma gama de ações implementados pelo Estado, de forma direta ou não, com o objetivo de proporcionar direitos para diversos seguimentos sociais, que podem ser desde direitos sociais, econômicos, étnicos, gênero, dentre outros.

Além disso, podemos dizer que a formulação de políticas públicas deve ser norteadas pelos pressupostos de igualdade e equidade, como também, elas devem possuir uma eficácia social, pois, podemos entender que dentre os objetivos das políticas públicas constam a questão da justiça social, pois é por meio delas que são distribuídos e redistribuídos bens essenciais a população, em termos sociais, culturais e de infraestrutura. A política ganha o nome de pública, portanto, devido ao fato de atender, ou representar os interesses gerais de certos seguimentos sociais.

Outro ponto a ser considerado no debate acerca de políticas públicas é sobre o espaço conveniente aos governos na definição e implementação das mesmas. Segundo Celina Souza no “processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva

teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado” (2006, p.27), isso quer dizer que o Estado teria uma margem autônoma de atuação.

Entretanto, a afirmação de Souza, pode ser bem aplicada no que diz respeito a políticas públicas sociais, como educação, saúde e segurança pública. No caso de políticas públicas de infraestrutura, o que veremos mais adiante é que o governo pode ser visto como tendo autonomia de articulação e implementação em alguns casos, mas não em outros. Pois, na maioria dos casos o que se percebe são políticas que levam em conta somente os interesses dos grupos que estão no poder, como por exemplo, as indústrias, ou as grandes empreiteiras responsáveis pela execução dos projetos desse setor, como também, os interesses do governo no que diz respeito a alcançar o crescimento econômico do país a todo o custo. O que isso quer dizer, é que o setor elétrico tem voltado suas atenções à implantação de políticas públicas de aumento da infraestrutura, como o aumento da capacidade de produção de energia do país, porém, aqui não se nota uma preocupação maior com os impactos sociais negativos dessas políticas. Como a produção de energia do país é pautada essencialmente na energia hidráulica, é importante que se pense e implemente uma política pública direcionada para as populações atingidas por projetos dessa natureza.

Para Theodor Lowi (apud SOUZA, 2006), as políticas públicas podem se diferenciar em quatro formatos:

- Políticas distributivas: geram efeitos de ordem mais individual que universal, pois, privilegia certos grupos sociais e regiões em relação ao todo;
- Políticas regulatórias: são as mais visíveis ao público e, também, envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse;
- Políticas redistributivas: possuem potencial de atingir maior número de pessoas, entretanto, podem impor perdas de curto prazo para certos grupos e ganhos futuros para outros;
- Políticas constitutivas: lidam com um número considerável de procedimentos, ou seja, envolve uma complexidade de etapas.

Segundo Lowi (apud SOUZA, 2006), cada uma dessas categorias de “políticas geram pontos ou grupos de vetos e de apoio diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente”. Para o autor (op.cit), cada categoria de política poderá encontrar formas diferentes de suporte e rejeição, além disso, as disputas que devem surgir acerca de sua decisão passam por “arenas

diferenciadas”. Para Lowi (1972), portanto, existem estruturas que se formam ao redor dessas categorias de políticas, que são as arenas de poder.

No caso brasileiro, a elaboração, implementação e o acompanhamento das políticas públicas do país que estão sob a esfera federal são de responsabilidade dos ministérios, secretarias especiais, autarquias, agências reguladoras e conselhos (BRASIL<sup>20</sup>).

Podemos dizer que as políticas públicas do setor elétrico são consideradas como políticas regulatórias (por envolverem burocracia, políticos e grupos de interesse, como abordado acima) e, portanto, de acordo com Lowi, convergem no sentido de serem resultados de conflitos, esses podem surgir tanto dentro do grupo ou entre grupos. Isso decorre devido ao fato desse tipo de política abordar temas setoriais, onde há um confronto de interesses, nascendo assim, as disputas e os conflitos. As políticas regulatórias, portanto, são caracterizadas como estando ligadas à regulação de um setor específico da economia ou da agenda pública. Em relação à implementação de políticas públicas do setor elétrico a agência governamental responsável pela regulamentação do setor é a Agência Nacional de Energia Elétrica, a ANEEL.

As agências reguladoras foram criadas com o objetivo de fiscalizar a prestação de serviços públicos prestados pela iniciativa privada em meados da década de 1990. Sua administração é feita sob regime de colegiado e os integrantes da sua direção são nomeados pelo(a) presidente da república sob aprovação do Senado Federal. Em relação a forte regulamentação do setor elétrico, o MAB argumenta no sentido de que:

O que causa “embaraço” não é só a inexistência de regulação para os direitos dos atingidos, mas a forte regulação dos direitos das empresas do setor elétrico. Existe uma *assimetria*, ou seja, uma enorme *desigualdade*, entre o número de leis que estabelecem direitos para as empresas e para o setor elétrico, e as leis que tratam dos direitos dos atingidos por barragens. Por isso, faz-se necessário a criação de um marco legal, de uma política de direitos, no sentido de assegurar através das leis os direitos das populações atingidas, apesar de sabermos que apenas com mobilização

---

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/05/entenda-a-organizacao-do-governo-federal>>. Acesso realizado em 10 de julho de 2015.

conseguiremos garantir a sua aplicação. (MAB, 2013, p.17)

No que diz respeito a formas como as políticas públicas são implementadas, Souza (2006) descreve que elas podem percorrer os seguintes modelos: Incrementalismo; o ciclo da política pública; o modelo “garbage can<sup>21</sup>”; modelo do “equilíbrio interrompido”; modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal; e o modelo de arenas sociais. Neste trabalho, portanto, se dará maior ênfase ao modelo das arena política, ou policy arena<sup>22</sup> (discutido nas próximas sessões) por se assemelhar à um *campo social de conflitos*.

De acordo com Souza (op.cit), as iniciativas de implantação de políticas públicas nesse modelo partem dos chamados empreendedores políticos, sendo que isso ocorre devido ao fato de que para que determinada circunstância se transforme em um problema é necessário fazer com que as pessoas se convençam de que algo precisaria ser feito.

“É quando os policy makers do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras. Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) feedback, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores constituem a policy community, comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública.” (2006, p.

---

<sup>21</sup> Segundo Souza (2003, p.8), “o modelo *garbage can* ou “lata de lixo” foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), argumentando que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento”.

<sup>22</sup> Segundo Pase (2012), a análise das políticas pública de infraestrutura elétrica na atualidade podem ser estudadas a partir do incrementalismo, do modelo do ciclo da política, o modelo das arenas sociais e o modelo do novo gerencialismo.

Como exposto acima, o modelo de arenas sociais se enquadra na análise das políticas públicas do setor elétrico em primeiro lugar devido ao fato de que tem que haver um convencimento de que a possibilidade de escassez de energia se transforme realmente em um problema. Esse fato é facilmente exemplificado se tomarmos como exemplo o “perigo” de apagão que o Brasil passou durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, onde se investiu em propagandas sobre o racionamento de energia, como também, entrou em pauta a discussão sobre novas fontes de energia, culminando na opção por aumentar o potencial energético do país, sobretudo, através de usinas hidrelétricas.

A maioria das causas relacionadas à “crise do apagão” segundo a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica referiam-se mais a mudanças no processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro, do que a desequilíbrios decorrentes da estiagem vivenciada nos anos anteriores à crise. O insucesso da política do governo FHC para o setor elétrico deve-se, principalmente, às falhas de gerenciamento estratégico, coordenação e planejamento para o setor elétrico, induzidas pela adoção de uma reforma calcada em experiências de outros países e inadequada às características brasileiras e ao nosso sistema predominantemente hidrelétrico (GOLDEMBERG & PRADO, 2003, apud PASE; Müller; Morais, 2012, p. 9)

Entretanto, é necessário pontuar que a grande parte da energia produzida pelo país é destinada a alimentar o seu parque industrial. Além disso, se soma a problemática da crise hídrica que se iniciou em 2011 no Sudeste com a falta de chuvas de forma contínua e que permanece até os dias de hoje e que, por conseguinte, acaba impactando a produção de energia através da hidroeletricidade.

Passaremos agora para a discussão sobre as formas de análise das políticas públicas.

#### 4.1 POLICY ANALISYS OU ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Os estudos e análises sobre políticas públicas no Brasil tem origem recente. Segundo Frey (2000), na maior parte dos estudos e análises deuse “ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas”, e ainda sim, são, sobretudo, estudos descritivos.

Com o intuito de designar “leis e princípios das políticas específicas” (FREY, 2000), como por exemplo, as abordagens das políticas econômicas, sociais e ambientais, surge a perspectiva da *policy analysis* na ciência política, ou análise de políticas públicas. De acordo com Windhoff-Héritier (1987), a *policy analysis* visa analisar “a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política” com o “arcabouço dos questionamentos ‘tradicionais’ da ciência política” (apud FREY, 2000, p. 214). Entretanto, Frey (op.cit) chama atenção para o fato de que são escassas as teorias acerca da *policy analysis*, além disso, para o autor, há o inconveniente de a maioria das teorias que temos ter origem nos países industrializados, e portanto, muitas vezes não são compatíveis com as análises dentro de uma perspectiva ajustada a nossa realidade.

Os principais conceitos da *policy analysis* são: o conceito de ‘policy’, que é usado para designar os conteúdos da política; o conceito de ‘polity’, que se refere “a ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo” (FREY, 2000, p. 216); e o conceito de ‘politics’ onde o que está em jogo é o processo político, e que, de maneira geral, é quase sempre conflituoso em relação à “imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição” (op.cit). Neste sentido, o autor aponta que há uma interdependência entre esses processos e que “o exame da vida de certas políticas setoriais, sobretudo as de caráter mais dinâmico e polêmico, não deixa dúvidas referentes à interdependência entre os processos e resultados das políticas” (FREY, 2000, p. 219).

Ganham relevância para a ‘policy analysis’ categorias como ‘policy networks’ (não há uma tradução satisfatória para o português, seria aproximadamente “redes de política”), ‘policy circle’ (ciclo da política pública) e ‘policy arena’ (arena política). Para esse trabalho, foi feita análise do conceito de ‘policy arena’ e seu desenvolvimento que resulta na determinação de construção de empreendimentos hidrelétricos, derivados das políticas públicas regulatórias do setor elétrico.

#### 4.2 POLICY ARENA OU ARENA POLÍTICA.

O conceito de ‘policy arena’ foi criado e introduzido no debate acadêmico por Theodor Lowi, em 1972. Entretanto, Cortês (2009) diz que o uso desse conceito é por vezes empregado sem uma preocupação em defini-lo dentro de um referencial teórico específico. A aplicação do conceito “em geral é metafórico, no sentido de ressaltar a existência de espaços conflitivos estatais, sociais ou, mais frequentemente, espaços

de interconexão entre as duas esferas, nos quais proposições, atores e grupos de interesse disputam a primazia de suas posições” (CÔRTEZ, 2009, p.162). É neste sentido que o conceito se assemelha ao conceito de *campo social e conflitos*, já exposto neste trabalho.

Para Frey (2000 apud LOWI, 1972), o conceito de ‘policy arena’ parte do “pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas tem efeito antecipativo para o processo político de decisão e implementação”. Por conseguinte, os ganhos e custos que são esperados por tais medidas se tornam decisivos para a configuração do processo político. Cortês (2009) complementa a tentativa de definição de ‘policy arena’ chamando a atenção para o aspecto de que a ‘policy arena’ remete à uma espaço político conflituoso, onde a ênfase estaria na importância do papel dos atores em espaços de decisão em relação a processos que tem o intuito de culminar na definição e redefinição de estruturas setoriais de relações entre tais atores e espaços políticos.

No tocante ao aspecto conflituoso da arena, Frey (2000) também diz que o conceito faz referência aos processos de conflito e consenso dentro das diversas categorias de política pública, em especial, a política regulatória, pois é essa a categoria em que se encaixam as políticas do setor elétrico. Para o autor, nesse tipo de política os “custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade” para os quais se dirige a política regulatória. Essa regulação dos efeitos em relação aos ganhos de determinada política regulatória é feita através de ordens e proibições que, salvaguardo, são garantidas por leis e decretos.

De acordo com Pase (2012), as políticas regulatórias por “envolverem a burocracia estatal, grupos de interesse e grupos políticos, são decisões mais visíveis ao público e redundam principalmente em decisões que regulamentam setores econômicos e de serviços, como por exemplo, telecomunicações, aviação civil e distribuição energética” (p.9). Dessa maneira, Cortês argumenta no sentido de que

Essas arenas setoriais têm os governos e particularmente o Governo Federal como decisor fundamental em torno dos quais se organizam as disputas. O conceito remete às noções de processo, de transformação constante e de demarcação difusa de participantes e de fronteiras entre Estado e sociedade e entre setores de política pública. (2009, p.162)

Por conseguinte, Pase (2012) chama atenção para o fato da

constituição da agenda política, quais os pontos que entram ou deixam de entrar na agenda? Para o autor o problema pelo qual o governo decidiu agir torna-se uma questão de política e adquire status de problema político, além disso, é a partir daqui que as decisões sobre o problema resultarão no desenho de políticas ou programas que realmente, serão implementadas na etapa seguinte (PASE, 2012).

A partir dessa discussão em torno do conceito de ‘policy arena’, ou arena política, podemos dizer que ela acaba se desdobrando em uma arena de poder, pois envolve aspectos como estrutura política, processo político, grupos que estão no poder e que também detém o poder, como também as relações entre os diversos grupos que compõe a arena política.

#### **4.2.1 Desenvolvimento de arena.**

O desenvolvimento da arena política que se dá com a proposição de políticas públicas para o setor elétrico que, possui como foco a ampliação do parque energético do país, começa por meio dos órgãos principais do governo federal, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), do Ministério de Minas e Energia (MME), passando a seguir para outros órgãos como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), assim como também, para órgãos estaduais responsáveis pelo meio ambiente, que compõem o quadro geral dos atores governamentais dentro dessa arena política. A base de que se utiliza o governo para a proposição e implementação de construção de usinas hidrelétricas para a geração de energia elétrica e, dessa forma, ampliar a infraestrutura no país, é a correlação existente entre a demanda de energia e o crescimento do PIB nacional (REIS, 1991).

Na gestão da presidente Dilma Roussef, tem-se dado incentivo, sobretudo, a obras de grande porte que fazem parte do PAC, Programa de Aceleração do Crescimento, sendo que um dos pressupostos para a decisão de construção de grandes usinas hidrelétricas no país visa, em especial, ter abundância de energia elétrica para a manutenção e ampliação do parque industrial no País.

A partir do momento em que o governo federal, através dos seus órgãos responsáveis, citados acima, tomam a decisão de implementação de políticas públicas que visam a aumentar a infraestrutura de energia elétrica no país com base na construção de usinas hidrelétricas temos a introdução de outros atores na arena política. Dessa forma, são introduzidos na arena as grandes empreiteiras, as empresas de consultoria responsáveis pela elaboração dos estudos de viabilidade, governos estaduais, prefeituras, populações atingidas direta e indiretamente, em

muitos casos populações indígenas<sup>23</sup> e conseqüentemente a FUNAI, movimentos ambientalistas, dentre outros atores específicos que variam de caso a caso. Isso decorre devido ao fato dessas usinas serem implantadas em várias regiões do país, e, portanto, cada caso se define por uma complexidade que lhe é peculiar. Entretanto, apesar da peculiaridade de cada processo, em todos os casos os atores citados acima se configuram dentro da arena com papel de destaque.

O governo federal, portanto, faz a proposição de uma política pública de infraestrutura, entretanto, com a deflagração do processo de construção de hidrelétricas, seguimentos sociais são atingidos sem, contudo, haver uma política pública que legitime seus direitos. A questão central aqui é entender que as usinas hidrelétricas por serem essenciais para o desenvolvimento econômico do país, desencadeiam um processo de desestruturação das vidas de milhares de famílias, sem contudo, elas terem seus direitos reivindicados legitimados em uma política pública nacional para os atingidos por barragens.

O que parece evidente, a partir do que foi dito até aqui, é que o processo de implementação de políticas públicas com vistas à ampliação do parque energético através de usinas hidrelétricas, como afirma Bartolomé (2009), é um processo essencialmente político, pois envolve uma variedade de atores que possuem interesses diversos, e poderes de decisão também em diferentes níveis, além de envolverem conceitos como “legitimidade”, “direitos coletivos x individuais” e “interesses públicos”.

Bartolomé (op. cit) destaca, também, que este processo se configura como um *campo social*, que a seu ver deve ser pensado como um “campo político”, ou como um “campo social de conflitos” (REIS, 2009), pois envolve múltiplos atores sociais, marcados por diferentes interesses e por acesso diferenciado ao poder de tomar decisões. Neste sentido, tem-se uma aproximação do conceito de “campo social de conflitos” de Reis com o que está sendo discutido aqui, que é o desenvolvimento da arena política em torno desta problemática. Ambos os conceitos envolvem atores e conflitos, como também interesses públicos.

Teoricamente, também, pareceu possível estabelecer uma relação entre o conceito de “arena política”, delineado acima sobre os pontos de

---

<sup>23</sup> Especificamente no caso das populações indígenas, ao contrário das outras categorias de atingidos por barragens, elas possuem um aparato jurídico que tem o objetivo de resguardar seus direitos.

vista de Lowi, Frey e Côttes, com a noção de *campo social* de Bourdieu, quando se trata do processo desencadeado desde a proposição de implementação de políticas públicas de instalação de usinas hidrelétricas até a questão dos níveis de decisão de cada ator social dentro desse espaço conflitivo.

De acordo com Ortiz (1983), Bourdieu define este *campo social* como um espaço onde se manifestam relações de poder, o que implica afirmar que ele se estrutura a partir da distribuição desigual de um quantum social que determina a posição que um agente específico ocupa em seu seio. Bourdieu denomina esse **quantum** de ‘capital social’. A estrutura do campo pode ser apreendida tomando-se como referência dois pólos opostos: o dos dominantes e dos dominados. (ORTIZ, 1983, p.21).

Neste campo, para Bourdieu (1996), as posições dos agentes sociais se encontram a priori fixadas, sendo os agentes sociais considerados em função das relações objetivas que regem a estruturação da sociedade global. No caso do campo estabelecido entre os interesses envolvidos na construção de uma usina hidrelétrica, podemos dizer que as populações que serão sujeitas ao deslocamento compulsório, como também as populações que permanecem no entorno da usina, tendo como base a teoria de Bourdieu, possuem uma margem de influência mínima no processo de licitação, como também de argumentação e de decisão nas audiências públicas que são realizadas com os atores sociais envolvidos, citados acima.

Segundo Rocha (2013) as relações de poder se dão basicamente entre dois projetos políticos distintos: o neoliberal, responsável pela proposição da obra; e o democrático participativo que faz os questionamentos e críticas em relação aos aspectos da obra e da participação popular.

A importância de se trazer esses conceitos de Bourdieu para a análise utilizada nesta pesquisa é que, como expõe Rocha:

mesmo que uma hidrelétrica tenha o amparo legal, tendo em vista o ambiente democrático e que existam resistências por parte de outros agentes sociais, é possível dizermos que os diferentes agentes em conflito tentarão impor a sua vontade, mas essa imposição se dará por meios que não desconsideram as ações dos opositores. (ROCHA, 2013, p.42)

As relações estabelecidas entre os agentes nesse campo social de

conflitos são tomadas como conflitivas e assimétricas por terem no capital a garantia de que os interesses dos grupos com maior capital econômico sejam efetivados. Essa afirmação se ampara na tese de Rocha (2013) que visou compreender a dinâmica das relações de poder na hidroeletricidade. Segundo o autor, as relações de poder no processo de construção de usinas hidrelétricas são assimétricas e em favor dos empreendedores. Dessa forma, em diferentes momentos do processo de instalação, a questão do poder econômico, sob domínio dos empreendedores, faz com que ocorra um desequilíbrio nas relações de poder, ora na contratação de pessoal capacitado, ora no acesso à recursos para as ações “promocionais”, “mobilizadoras”, “mitigadoras” ou “compensatórias”, e, também, para justificar um suposto “desenvolvimento” regional ou nacional (ROCHA, 2013).

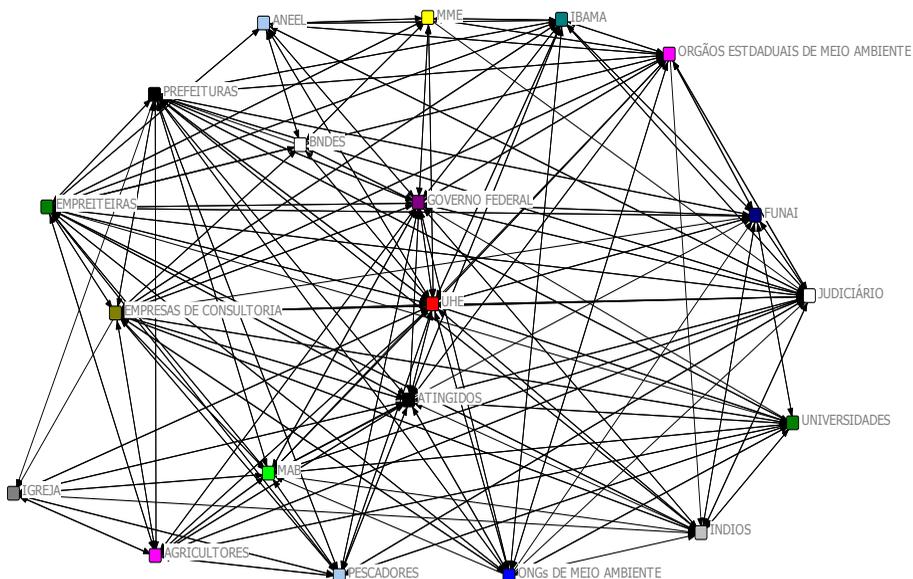
Com isso, Rocha (op.cit) tenta entender de que maneira os agentes utilizam estratégias como o discurso, os pactos entre os agentes e a pressão para fazer prevalecer sua posição no conflito, que nesta pesquisa é compreendido como sendo parte inerente do *campo social de conflitos*, tendo em vista que o capital econômico está sob domínio dos empreendedores. Dessa forma, portanto, podemos dizer em relação aos limites do campo social, é que ele ultrapassa os limites geográficos onde está a barragem.

Com relação a importância dos discursos nesse campo, Ribeiro (1991) argumenta no sentido de que a ânsia pela legitimação desses projetos ditos de “desenvolvimento” pelo governo federal, pode ser delineada como um conjunto de discursos frequentemente feitchizados por uma racionalidade técnico-científica, como por exemplo, o discurso de que os projetos por estarem, na maioria dos casos, em áreas isoladas trariam consigo o desenvolvimento regional. Por conseguinte, com relação aos discursos legitimadores dos projetos de desenvolvimento, Ribeiro argumenta no que “o esforço da legitimação – levado a cabo antes, durante e depois da execução do projeto – uma característica-chave dos grandes projetos, porque ele é diretamente responsável pela geração da ideologia de que este projeto é a melhor e mais razoável solução para um problema econômico e/ou social de dimensão nacional ou regional” (1991, p.176). Dessa forma, portanto, as empresas privadas e governo federal ao lançarem mão de estratégias como os discursos e poder econômico, compreendidos aqui, respectivamente, como capital social e capital econômico fazem prevalecer seus interesses e, assim, a implantação das usinas se torna inevitável para os atingidos.

A figura abaixo ilustra o campo social de conflitos inerente ao

processo de construção de uma hidrelétrica e demonstra a abrangência do campo para além dos limites geográficos da barragem:

**Figura 5:** Campo social de Conflitos.



**Fonte:** Autora.

Para a elaboração desse campo social de conflitos, em relação a posição dos agentes, aqui se entende que ela é relacional e distribuída em relação ao capital econômico (de forma mais decisiva), social, e político (BOURDIEU, 2007). Dessa forma, na parte de cima do campo estão os agentes com maior capital social, político e econômico, como o governo federal e seus órgãos subsidiários e a iniciativa privada e na parte de baixo as populações atingidas.

Nesse campo social de conflitos, portanto, temos a usina hidrelétrica como agente central, estabelecendo relações com todos os outros agentes dentro do campo. Situados abaixo da hidrelétrica, portanto, temos os atingidos, formados pelos agricultores, pescadores e indígenas. No mesmo nível dos atingidos se encontram as organizações da sociedade civil organizada, seja em torno dos atingidos socialmente pela barragem, com o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), seja em torno dos impactos ambientais da barragens com as organizações não

governamentais de meio ambiente, que são específicas de cada barragem e por isso aqui não são denominadas. O poder judiciário foi inserido aqui na parte intermediária entre governo e iniciativa privada e os atingidos por impactos sociais e ambientais decorrentes da barragem. Isso se deve ao fato de o judiciário poder ser acionado por todos os agentes que se encontram dentro do campo social de conflitos.

Com relação à atuação do governo federal nesse campo, através de seus vários órgãos ele tem o papel de coordenar, legislar e regular o processo normativo de instalação da usina hidrelétrica, através de seus vários órgãos. Ou seja, é ele que permitirá o lançamento dos leilões de licitação, bem como, tem a responsabilidade de fiscalização do licenciamento, fazer valer a legislação ambiental e garantir a realização das audiências públicas no processo. De maneira mais específica, essa atuação se dá por meio de seus vários órgãos como o MME, BNDES, ANEEL, IBAMA, Fundações estaduais de meio ambiente e FUNAI.

- Ministério de Minas e Energia (MME): possui entre seus órgãos a Eletrobrás. Esse Ministério tem o poder de conceber, formular e programar políticas para ao setor elétrico, em concordância com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Política Energética (LOCATELLI, 2009). O MME não atua diretamente na fase de implantação da barragem, ele atua diretamente quando surgem conflitos.
- Agência Nacional de Energia Elétrica (ANNEEL): é o órgão responsável pela mediação, regulação e fiscalização do funcionamento do sistema elétrico (LOCATELLI, 2009). Dentre suas funções consta a de realizar leilões de concessão.
- Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA): este é o órgão ambiental federal, responsável pela fiscalização e emissão das Licenças (LP, LI, LO)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> O licenciamento ambiental possui três fases: Licença Prévia (LP) - Deve ser solicitada ao IBAMA na fase de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Essa licença não autoriza a instalação do projeto, e sim aprova a viabilidade ambiental do projeto e autoriza sua localização e concepção tecnológica. Além disso, estabelece as condições a serem consideradas no desenvolvimento do projeto executivo; Licença de Instalação (LI) - Autoriza o início da obra ou instalação do empreendimento. O prazo de validade dessa licença é

- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): é um banco público e que no caso da construção de hidrelétricas, atua com financiamento do empreendimento.
- Fundação Nacional do Índio (FUNAI): é o órgão responsável, mais especificamente, no contexto de construção de barragens, pela intermediação das negociações entre os povos indígenas que são de algum modo atingidos pela barragem.

No que diz respeito à atuação das empreiteiras, que representam neste campo a iniciativa privada, elas são responsáveis pelas tarefas técnicas relativas a instalação da barragem, bem como a desocupação do território que compreende a área requisitada para a construção e funcionamento da barragem. As empresas de consultoria são contratadas por essas empreiteiras para que elaborem os Estudos de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental, que são os documentos onde constam, dentre outros aspectos, os impactos sobre o meio social nesse território. Dessa forma, as empresas de consultoria são as responsáveis pelo cadastramento das famílias atingidas.

Dessa forma, voltando a questão da arena política no desenvolvimento de políticas públicas em torno da implementação desse tipo de política pública, tendo em vista o acesso ao poder de decisão dos atores sociais envolvidos é, sobretudo, implementada sobre uma perspectiva holística. Pois, o que se vê na maior parte dos casos é uma sobrevalorização do todo, no caso o a economia brasileira e a necessidade de seu desenvolvimento a todo custo, em relação às populações atingidas por esses projetos e que possuem pequena margem de influência sobre

---

estabelecido pelo cronograma de instalação do projeto ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos. Empreendimentos que impliquem desmatamento depende, também, de "Autorização de Supressão de Vegetação"; Licença de Operação (LO) - Deve ser solicitada antes de o empreendimento entrar em operação, pois é essa licença que autoriza o início do funcionamento da obra/empreendimento. Sua concessão está condicionada à vistoria a fim de verificar se todas as exigências e detalhes técnicos descritos no projeto aprovado foram desenvolvidos e atendidos ao longo de sua instalação e se estão de acordo com o previsto nas LP e LI. O prazo de validade é estabelecido, não podendo ser inferior a 4 (quatro) anos e superior a 10 (dez) anos (IBAMA). Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento-ambiental/processo-de-licenciamento>. Acesso realizado em 3 de setembro de 2015.

todo o processo<sup>25</sup>.

Assim, cada categoria de política pública encontra formas variadas de suporte e rejeição, sendo que as disputas surgiriam a partir do momento da tomada de decisão. Em consonância, e a partir do que foi exposto acima sobre o desenvolvimento da arena, fica explícito que as políticas públicas do setor elétrico assumem esse formato, girando em torno de disputas e conflitos. Por exemplo, como podemos ver recentemente os conflitos em torno da implantação da usina hidrelétrica de Belo Monte, ou mesmo, os conflitos em torno da UHE Foz do Chapecó, usina que entrou em funcionamento em 2012 e que fazia parte do PAC mas que, entretanto, envolveu uma série de conflitos e denúncias acerca da legitimidade dos estudos de impacto ambiental, como também a respeito da necessidade real da obra (FELIPE, 2011).

Dentre os aspectos discutidos até aqui, e tendo em vista o desenvolvimento da arena, parece oportuno resgatar a discussão feita aqui anteriormente acerca das perguntas que devem guiar a implementação dessas políticas e que Laswell descreve como: quem ganha o que?; por que?; e que diferença faz?;

Em relação à pergunta sobre quem ganha o que, podemos dizer, a partir do que foi exposto, que os maiores beneficiários desse tipo de política são, sobretudo, os donos dos consórcios responsáveis pela construção dessas usinas. Isso ocorre pois esse tipo de empreendimento tem como base as sociedades de propósito específico (SPE) através das parcerias público-privadas (PPP), que por serem empreendimentos do governo são financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Porém, ficam sob a responsabilidade de gestão, execução e ganhos das grandes empreiteiras, que não investem dinheiro nessas obras, e entretanto, ficam com todo o lucro resultante da produção de energia. As populações atingidas, como também movimentos ambientalistas, por outro lado, ganham os efeitos socioambientais negativos de tais empreendimentos, como por exemplo, o deslocamento compulsório das famílias, problemas nas vazantes dos rios, desaparecimento de florestas, como no caso da UHE Barra Grande, dentre outros. Segundo Pase:

Ao mesmo tempo em que o processo de desregulamentação possibilita o acesso da iniciativa privada na produção e na distribuição de recursos, o Estado mantém uma participação

---

<sup>25</sup> Sobre o assunto ver BLOEMER 2001; DAOU, 1996; MAGALHÃES, 1996.

decisiva como financiador dos empreendimentos intensivos em capital e tecnologia. Na prática, a gestão dos negócios e administração dos lucros é transferida para a esfera privada, enquanto ao Estado cabe somente a viabilização de financiamentos para a iniciativa privada (PASE, 2012, p.66).

Em relação ao “*por que?*” da implementação desse tipo de política, o que podemos destacar é que na grande maioria dos casos (UHE Barra Grande, Foz do Chapecó, Itá, dentre outros casos) é a supremacia dos aspectos econômicos nessas decisões. Não se discute aqui que o Brasil não deva produzir energia elétrica. O problema é que a necessidade de ampliação desse potencial energético é sobre às custas de quem? Disso advém a próxima pergunta acerca de que diferença faz. Em relação ao governo a diferença se faz em relação ao aumento dos níveis de crescimento econômico, no que diz respeito as empreiteiras é inegável a vantagem de tais empreendimentos para os donos dos consórcios responsáveis pela construção das usinas e posterior produção de energia, enquanto, para as famílias atingidas e o meio ambiente a diferença é soma dos efeitos socioambientais negativos. Muitos dos consórcios formados para a construção de hidrelétricas são compostos por donos de grandes indústrias que passam a utilizar a energia produzida nessas usinas em suas próprias indústrias a preços irrisórios, como é o caso da Camargo Correa Cimentos S.A, acionista de muitos consórcios.

A corrida das multinacionais para construir e dominar as hidrelétricas se deve ao fato de que a energia hídrica permite as maiores taxas de lucro. No caso brasileiro, em 2007 o setor elétrico conseguiu lucros históricos, perdendo apenas para os bancos. As maiores companhias de energia elétrica tiveram uma receita de R\$ 64 bilhões, sendo que R\$ 12 bilhões foram de lucro limpo. (MAB<sup>26</sup>, 2008)

Devido ao fato de que toda política pública deve estar orientada no sentido de proporcionar uma eficácia social à determinado problema da sociedade, podemos questionar: a) os modelos de políticas de infraestrutura utilizados pelo Estado para justificar a construção de usinas hidrelétricas, pois, ao que parece há uma prevalência do aspecto econômico sob os aspectos sociais nas decisões sobre o tema; b) que o

---

<sup>26</sup> Disponível em: <[www.mabnacional.org.br](http://www.mabnacional.org.br)> acesso realizado em agosto de 2009.

poder de influência dos atores da sociedade civil dentro da *arena política/campo social de conflitos* é mínimo frente ao poder de influência da esfera privada e estatal no decorrer do processo de licenciamento das barragens no país.

### 4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATINGIDOS POR BARRAGENS COMO EXPRESSÃO DA LUTA POR JUSTIÇA SOCIAL.

É nesse viés de luta dos agentes dentro de um campo de conflitos políticos, econômicos e sociais que podemos inserir a questão da luta dos atingidos por uma política pública que estabeleça legalmente seus direitos como resultado da justiça social do estado brasileiro para com os menos privilegiados com o desenvolvimento econômico do país, que dentre vários segmentos, temos os atingidos por barragens.

O Estado brasileiro, a partir da década de 1980, passou por um processo de abertura política e, dessa forma, passou a ser um Estado democrático de direito. Como dito anteriormente, no período da ditadura militar no país, foram elaborados vários projetos de desenvolvimento econômico no país, dentre eles os projetos para a construção de várias barragens para fins de hidroeletricidade. Por conseguinte, até aquele período, as lutas das populações atingidas por barragens se encontravam dentro das amarras da ditadura militar. Assim, à partir da abertura democrática, os atingidos junto aos movimentos sociais passaram a reclamar por maior participação nas decisões que envolviam a implantação de barragens e, também, pela implantação e legalização de direitos sociais territoriais.

Como exposto acima, podemos dizer que os atingidos dentro do *campo social de conflitos* possuem pouca influência no processo de implementação de políticas públicas, evidenciando, também, um processo não democrático, pois as relações de poder nesse campo são pautadas, sobretudo, sob o capital econômico. Neste sentido, Álvaro de Vita (2007, p.178) afirma que “quando a competição democrática mostra-se muito lenta em produzir resultados que reduzam a injustiça social, as razões para isso podem estar em uma distribuição desigual de recursos políticos cruciais”. Por outro lado, o autor argumenta que o problema também pode estar relacionado ao fato de os agentes interessados em promover a justiça social não estejam aproveitando as brechas que a competição política desigual abre. Nesse sentido, com a eleição de um governo de esquerda, como os mandatos de Luís Inácio Lula da Silva, os movimentos sociais desejavam ter maior participação nas decisões acerca da problemática. Entretanto, a eleição de um governo de esquerda não se

configurou na forma esperada pelos movimentos sociais de todo o país, com uma maior abertura da participação social nesses processos. Neste sentido, Borba e Sell, argumentam:

Se, de um lado, a chegada de Lula ao poder ofereceu a possibilidade de novos atores e demandas da sociedade civil adentrarem e serem reconhecidos no plano estatal, com a criação de importantes inovações jurídicas, políticas e administrativas, no sentido de interação maior e melhor entre Estado e sociedade, de outro lado, ao longo de todo o primeiro mandato (2003-2006) assistiu-se à incapacidade de o governo romper com as amarras do modelo de política econômica ortodoxa adotado pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de implementar um “governo de mudanças”, no sentido de privilegiar os setores historicamente excluídos e/ou menos privilegiados com o processo de desenvolvimento brasileiro”. (BORBA; SELL, 2007, p. 12)

Vita levanta a discussão acerca da justiça distributiva, apontando que uma sociedade democrática deve ser o resultado de “uma ordem socioeconômica e política que garante àqueles que a elas estão submetidos uma certa forma de igualdade, ‘igualdade moral’” (2007, p.159). Essa igualdade moral, segundo o autor, tem o sentido de igualdade de status e não de igualdade socioeconômica.

A igualdade moral a que me refiro é assegurada quando os arranjos institucionais básicos de uma sociedade devotam a seus cidadãos, independentemente de quanto dinheiro ou riqueza cada um tem ou de qual é o nível de escolarização ou a posição ocupacional que cada qual tenha alcançado, uma forma de tratamento igual que só possível àqueles que têm direitos iguais. (VITA, 2007, p.159)

Assim, a dinâmica do *campo social de conflitos* não se configura como sendo reflexo de uma sociedade democrática, pois, não há igualdade nas relações de poder entre os agentes desse campo. Temos de um lado o governo federal com seus planos e objetivos de crescimento econômico, que repassa para a iniciativa privada, representada pelas grandes empreiteiras, a tarefa de construção das barragens e a mitigação dos impactos sociais aos atingidos. De outro lado temos os atingidos que, em meio aos interesses do governo e do capital, tem seus modos de vida

desestruturados e veem seus direitos serem reduzidos, fundamentalmente, à compensações em dinheiro.

A questão principal dos direitos dos atingidos nesse campo social em relação aos aspectos de uma sociedade democrática, tendo como base Vita (2007), é a de saber se as demandas dos atingidos “vão de fato ganhar expressão política e polarizar a competição política democrática e, sob que condições isso pode acontecer” (p.163). Ou seja, podemos dizer que o Brasil, sendo um Estado democrático de direito, contribui para que se possa estabelecer a justiça social, no que diz respeito ao penoso processo de desestruturação-reestruturação dos modos de vidas das populações atingidas por barragens no país? O que parece evidente, é que temos um Estado eleito democraticamente no Brasil, entretanto, em relação à forma como as decisões políticas são realizadas, como a implantação de políticas públicas, temos evidenciado um processo não democrático, fundamentado, sobretudo, sob o aspecto econômico. Assim, podemos dizer que somos um Estado democrático com uma sociedade ainda não democrática em relação à problemática discutida aqui, dentre outras.

Um sentido em que a democracia promove a justiça é o de que a primeira permite que os cidadãos demandem serem tratados como iguais pelas instituições básicas de sua sociedade. Mas constitui uma questão distinta, a de saber se as oportunidades que a democracia oferece de dar expressão política a essas demandas serão aproveitadas. (VITA, 2007, p.180)

A proposição e o estabelecimento de uma política pública nacional para os atingidos por barragens, que é hoje a pauta maior do MAB, entraria, portanto, nessa questão de justiça social para as famílias atingidas, tendo em vista as quatro décadas de luta dos atingidos no país. Neste sentido, Vita (op.cit) argumenta que democracia política e justiça social nem sempre caminham na mesma direção. A hipótese utilizada pelo autor nessa argumentação gira em torno da questão da participação e dos ativismos políticos. A justiça social para os atingidos por barragens entraria, também, como uma demanda por inclusão social, no sentido de que aos atingidos não seja destinado apenas os ônus do processo, ou seja, para que a barragem traga também impactos sociais positivos, já que a geração de energia é importante para o desenvolvimento econômico do país; bem como, uma questão de dívida social histórica do Estado para com essas populações, tendo em vista o impacto deletério da barragem nos modos de vida dos atingidos.

De acordo com Vita (idem), quando os cidadãos são mais ativos na democracia eles são mais propensos a garantir seus interesses nessa sociedade, como o estabelecimento de leis e políticas públicas. Por conseguinte, esse argumento pode muito bem ser aplicado à questão dos direitos adquiridos ao longo dos anos pelos atingidos por barragens, que será apresentado nos tópicos a seguir. Os movimentos sociais de lutas das famílias atingidas por barragens, trabalharam o empoderamento nos atingidos, no sentido lhes dar suporte para que pudessem ter uma participação mais ativa na sociedade pela luta por seus direitos. Disso resultou os principais direitos conquistados pelo Movimento ao longo das décadas, e que serão delineados ainda neste trabalho. Neste sentido, Vita aponta:

O que é mais necessário não é mais deliberação, mas sim ação consistente de cima, via reformas institucionais e políticas públicas adequadas para proteger os interesses e elevar a voz dos mais vulneráveis na tomada de decisões políticas. (2007, p.174)

A luta do movimento dos atingidos por barragens no país, por meio de mobilizações reivindicando maior participação e transparência nas tomadas de decisões, foram fundamentais para a legitimação de alguns direitos para os atingidos. Entretanto, o que podemos ver ainda, é que não há nesse processo ações consistentes do governo federal por meio de uma política pública que possa dar maiores garantias jurídicas aos futuros atingidos por barragens no país, tendo em vista que Plano Nacional de Energia visa a construção de mais barragens no país nos próximos anos, e dessa forma milhares de famílias serão potencialmente atingidas.

Para Vita (2007) o principal obstáculo para que possa haver mais deliberação na formação de políticas públicas que promovam a justiça social “resulta de uma combinação de dois recursos políticos cruciais: preferências intensas e dinheiro” (p.174). Por conseguinte, agentes políticos poderosos, como por exemplo, os responsáveis pelo financiamento de campanhas políticas, são capazes de determinar os termos da discussão política. Dessa maneira e pelo que foi exposto até aqui, podemos dizer que os agentes políticos poderosos desse campo social de conflitos são, sobretudo, as empresas da iniciativa privada, que na grande maioria são grandes empreiteiras e financiadoras de campanhas políticas, e que são responsáveis, junto ao governo federal de promoverem, através do financiamento da comunicação política, a ideia de que usinas hidrelétricas trazem consigo um desenvolvimento sustentável, livre de impactos sociais e ambientais para o país. Em

consonância com a teoria de Vita, o MAB argumenta no sentido de que existe uma “*assimetria*, ou seja, uma enorme *desigualdade*, entre o número de leis que estabelecem direitos para as empresas e para o setor elétrico, e as leis que tratam dos direitos dos atingidos por barragens” (2013, p. 17).

## **5. TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATINGIDOS POR BARRAGENS NO BRASIL.**

Serão analisados nesse capítulo três momentos decisivos na conquista e reivindicação dos direitos das populações atingidas por barragens no Brasil. As análises foram feitas a partir do que se propõe no quadro analítico exposto na metodologia.

É importante frisar aqui que o segundo momento do quadro, o momento de luta do movimento em Machadinho e Itá que deu origem ao “Acordo de Itá”, não culminou na regulamentação das conquistas referentes aos atingidos por essas barragens. Entretanto, essas conquistas são importantes até hoje, pois, servem de base, ou parâmetros, para o estabelecimento da mitigação dos impactos sociais para as outras barragens que foram construídas desde então.

### **5.1. O DIREITO A DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS POR UTILIDADE: VISÃO PATRIMONIALISTA.**

No Brasil, a primeira regulamentação dos direitos das pessoas atingidas por barragens foi o Decreto-Lei 3.356 de 1941, que prevê a desapropriação de terras por utilidade pública, ou seja, mediante declaração de utilidade pública todos os bens poderão ser expropriados pela União, estados, municípios, Distrito Federal e Territórios.

Art. 1<sup>o</sup> A desapropriação por utilidade pública regular-se-á por esta lei, em todo o território nacional.

Art. 2<sup>o</sup> Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios (BRASIL, 1941).

O Decreto também define as dimensões da desapropriação como também, a responsabilidade de executar a desapropriação que poderá ser feita pela prestadora de serviço pública ou concessionária responsável pela obra, conforme abaixo:

Art. 3<sup>o</sup> Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.

Art. 4<sup>o</sup> A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da

realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda. (BRASIL, 1941)

O artigo 7º do mesmo Decreto institui que ao ser “declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial” (BRASIL, 1941). Os casos considerados de utilidade pública estão listados a seguir, e nota-se que a desapropriação relacionada a questão da exploração de águas não está explícita no decreto:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção

de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza.

l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;

m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;

p) os demais casos previstos por leis especiais.  
(BRASIL, 1941)

Por conseguinte, o Decreto-lei garante como única forma de compensação pela perda da terra a indenização em dinheiro e somente aos atingidos que possuem a escritura de posse da terra, não contemplando, dessa forma, os arrendatários, meeiros, trabalhadores e as pessoas que são atingidas de forma indireta pelo empreendimento. Ou seja, pessoas que não possuem suas terras alagadas pela formação do lago, mas que de alguma forma saem prejudicadas tanto economicamente como socialmente.

Resgatando aqui as variações da categoria de *atingido*, podemos dizer que o Decreto-Lei de Desapropriação por Utilidade Pública, define como sendo *atingido*, somente os proprietários de terra da área onde o empreendimento será inserido, ou seja, é claro aqui a utilização da estratégia *territorial-patrimonialista*, descrita anteriormente.

Foi a partir do governo Vargas (1950-54), com continuação nos governos seguintes, que teve início a implantação de uma política nacional de energia. Por conseguinte, com o início da ditadura militar no Brasil o cenário político se torna favorável à imposição de planos e decisões, dentre eles a construção de barragens, assumidos sem maiores discussões com a sociedade (SANTOS, 2005). Com relação à esse período histórico, Ferreira aponta que:

Durante o regime militar, as ações empreendidas no setor objetivavam liberar, ao menor custo possível e dentro do cronograma de obras, as terras necessárias à implantação da usina. A aquisição dessas áreas em geral se baseava em critérios unilaterais, de cuja elaboração os proprietários não participavam. A interpretação estrita da lei vedava

a indenização pela perda da terra aos não-proprietários, mesmo aos que detinham a sua posse e a exploravam para o seu sustento, e não reconhecia aos trabalhadores rurais o direito a qualquer compensação pela perda de seus empregos em decorrência da inundação das terras. Além disso, quando adotados projetos de reassentamento – os quais eram preteridos em relação a soluções mais simples e diretas – isso era feito sem a participação dos interessados, e se limitava à concessão de lotes de terra e moradias, não se incluindo no planejamento suporte técnico-financeiro ou apoio social indispensáveis ao seu êxito. (2009, p.4)

Como até a década de 1960 as barragens construídas no Brasil era de pequenas dimensões não havia, conseqüentemente, um questionamento maior acerca do conteúdo do Decreto-Lei por parte das populações atingidas. Portanto, esse documento foi o único direito regulamentado pelo Estado brasileiro para as populações atingidas por barragens até a década de 1980, ano em que a sociedade civil começa a se organizar contra as barragens e seus impactos socioambientais. Por conseguinte, a partir de então, passa a existir maior espaço e reconhecimento no país, no sentido de discussão desses impactos e formas de mitigação, como também, da luta por direitos das populações atingidas por esses empreendimentos.

## 5.2 MOVIMENTO “JUSTIÇA E TERRA”.

Na década de 1970 houve o início das obras de construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, localizada no rio Paraná. O reservatório dessa usina inundou 780 km<sup>2</sup> de terras brasileiras e 570 km<sup>2</sup> de terras paraguaias e, segundo Germani (2003), eram tidas como as terras mais férteis do mundo, fazendo desaparecer as Sete Quedas. Ao todo foram expropriados mais de 42 mil pessoas da área que compreendia todo o empreendimento que teve um custo de 12 bilhões de dólares.

Como Itaipú foi uma das primeiras barragens a desapropriar tantas pessoas no Brasil, houve a formação de um movimento de resistência organizado que culminou no Movimento Justiça e Terra. Segundo Germani (op.cit) esse movimento foi a base para a emergência dos movimentos sociais contemporâneos de resistência dos trabalhadores rurais e de luta pela terra no Brasil. Assim nasce o embate nesse campo

social de conflitos tendo, de um lado o Estado<sup>27</sup>, representado pela Itaipu Binacional, e de outro a população composta pelos colonos expropriados de suas terras. As igrejas luterana e católica também tiveram um papel importante nesse processo de organização da população em torno do Movimento.

No início das negociações das terras entre agricultores rurais e Itaipu Binacional havia uma certa crença de que as indenizações pelas terras seriam justas. Porém, conforme seguiram as negociações, os colonos ficaram assustados com os baixos valores oferecidos pelas terras, assim as “dúvidas e incertezas dos colonos aumentavam na medida em que o processo de indenização aumentava” (GERMANI, 2003, p.71).

As táticas usadas pela Itaipú Binacional eram as de estabelecer negociações individuais com os colonos atingidos, o que é comum ainda hoje nesses processos. Segundo Germani (2003), as negociações com os colonos eram individuais e salteadas cujos critérios eram desconhecidos dos colonos. Dessa forma, criou-se

uma situação onde as pessoas pertencentes a diferentes condições quanto à ocupação da terra, se veem envolvidas num mesmo conflito e se unem para enfrentar o inimigo comum – Itaipú a sua condição de pequenos produtores – que como proprietários, posseiros, arrendatários Binacional – que ameaçava, chacareiros – e de pequenos comerciantes. Evidencia-se que a atuação do capital vai criando também as condições para a emergência do movimento de resistência. (GERMANI, 2003, p.176)

Assim, cria-se um dos primeiros movimento de “resistência organizada” por populações atingidas por barragens no país, tendo repercussão nacional. Em 1981, após alguns anos de organização e luta, o Movimento Justiça e Terra publicou um comunicado “Ao povo, ao governo e à Itaipu”, onde foi colocada a pauta do movimento: reajuste de 100% nos preços das indenizações e também para os indenizados que não haviam recebido ainda o cheque; correção no valor das terras a cada 90 dias; recebimento do cheque em um prazo máximo de 15 dias; indenização das redes elétricas; terras no Paraná para os desapropriados; e maior rapidez por parte do INCRA nos tramites legais (GERMANI, 2003).

---

<sup>27</sup> Nessa ocasião o setor elétrico não havia ainda sido privatizado, e portanto, o consorcio era representado pelo Estado.

A questão da reivindicação por terras na região advinha do fato do valor pago pelas indenizações ser muito abaixo do valor real das terras e, além disso, não havia preocupação quanto ao reassentamento dos atingidos por parte da Itaipu. Nessa ocasião também, já havia reivindicações para que os não proprietários de terras e comerciantes fossem indenizados por suas perdas econômicas decorrentes da barragem. Ou seja, uma tentativa de superação da concepção territorial-patrimonialista de atingido por barragem.

O Movimento Justiça e Terra trabalhou com o empoderamento político dos colonos e aos poucos eles se deram conta de que não bastava aumentar o preço pago por suas terras como forma de compensação pela desorganização de suas vidas, havia a necessidade de que Itaipú atendesse a reivindicação do Movimento de “terra por terra” no Paraná (GERMANI, 2003). Entretanto, essa reivindicação não foi atendida. Para Germani (op.cit), a inovação nas compensações aos colonos foi a solução para o problema do reassentamento dos colonos expropriados.

No caso de Itaipú, a indicação, através do INCRA, de colonizadores que agiram direcionando os fluxos migratórios e como mecanismo de contra tensão social teve também como finalidade “lavar as mãos” de Itaipú e, portanto, do Estado sobre a responsabilidade do reassentamento. (GERMANI, 2003, p.177)

Dessa forma, a pauta de reivindicações dos atingidos organizados em torno do Movimento Justiça e Terra não foi alcançada integralmente, podendo-se concluir que “o capital – sob nova forma e agindo através do Estado – redefiniu a utilização de um espaço; no caso específico, alaga a terra e expulsa o homem” (GERMANI, 2003, p.175).

Além disso, o Movimento “Justiça e Terra” foi importante no sentido de avanço na pauta do movimento, que inicialmente pedia indenizações justas e que após um trabalho de conscientização e empoderamento dos atingidos passou a englobar outras questões, como a questão da terra na região e também a questão dos atingidos de forma indireta, como posseiros, arrendatários, comerciantes.

Além disso, o Movimento Justiça e Terra teve influência também na formação da resistência do Movimento dos Atingidos por Barragens que, na década de 1980, surgia, paralelamente, na bacia do rio Uruguai, mais especificamente, em torno das usinas de Itá e Machadinho, que tinham como lema do Movimento a questão de “terra por terra” na região, além de ter influenciado outros movimentos rurais no Paraná e no Rio Grande do Sul.

### 5.3 O MAB, O MOVIMENTO “TERRA POR TERRA” E SEUS DESDOBRAMENTOS.

Neste item, será discutido a mobilização dos atingidos pelo Projeto Uruguai, mais especificamente, das barragens de Itá e Machadinho, seguindo uma ordem cronológica de todo movimento dos atingidos, delineando, assim, as principais conquistas do movimento. É importante destacar, que as mobilizações em torno dessas barragens decorreram após o movimento dos atingidos pela UHE Itaipú, e dessa forma, contaram com o apoio do movimento “Justiça e Terra” organizado pelos atingidos dessa barragem e explicados aqui anteriormente.

O Projeto Uruguai tinha como objetivo a construção de 22 barragens para geração de energia elétrica na bacia do rio Uruguai. A divulgação do Projeto se deu entre os meses de outubro e novembro de 1979, e fez com que as populações potencialmente atingidas começassem a se organizar, primeiramente para conseguir informações sobre o Projeto, e em seguida contra a implantação dessas barragens. É importante pontuar nesse contexto, que as famílias potencialmente atingidas por essas barragens eram de pequenos produtores rurais, que tem a terra como base econômica de sobrevivência familiar e também simbólica, no sentido de que essas famílias se encontram nessa área há gerações, e a perda de acesso à ela, representaria também uma desestruturação das relações socioculturais dessas famílias. Segundo Reis (2001) as mobilizações ocorridas na ocasião, buscavam encontrar as implicações acerca das questões sociais que decorreriam da implantação das hidrelétricas na bacia do rio Uruguai.

As mobilizações contra as barragens se deram, sobretudo, em torno das famílias atingidas pelas UHE’s Itá e Machadinho, que eram as primeiras barragens previstas para início do Projeto Uruguai. Nos primórdios do processo mobilização dos atingidos, a Comissão Pastoral da Terra, CPT, entidade ligada à igreja católica também exerceu um papel importante no sentido de organizar reuniões com as famílias que seriam atingidas pelas barragens para discussão da problemática, e também, a possibilidade de debater o assunto com atingidos por outras barragens, como Itaipú e Salto Osório, por exemplo. A organização das famílias atingidas ganhou impulso, e ainda na década de 1970 se tornou a CRAB, Comissão Regional dos Atingidos por Barragens. Em 1985, a CRAB passou por um processo de reestruturação organizacional e passou a se chamar Movimento dos Atingidos por Barragens, o MAB (SCHERER-WARREN; REIS, 2008). O MAB, portanto, surgiu à partir de pequenas

organizações como movimento de reação à construção das usinas hidrelétricas planejadas no Projeto Uruguai e, posteriormente, passou a ter destaque como movimento social nas demais regiões do Brasil e no mundo.

Por conseguinte, a década de 1980 no Brasil foi marcada pela reabertura democrática, e nesse sentido, a mobilização das famílias que seriam atingidas pelas barragens projetadas pelo Projeto Uruguai se intensificou na região Sul do país. De acordo com Radaeli (2010), na segunda metade da década de 1980, há um aumento das organizações sociais preocupadas com esta problemática e, conseqüentemente, o setor elétrico é obrigado a ampliar sua visão acerca das questões ambientais e sociais consequentes da implantação de barragens para usinas hidrelétricas.

De forma progressiva e paralela a mobilização dos atingidos, em 1986, ocorreram inovações na legislação ambiental brasileira, de forma mais precisa que as anteriores, mais especificamente em relação ao seu conteúdo, como a implementação da Resolução 001 do CONAMA, de 23 de janeiro de 1986, Art. 6º, inciso I, que instituiu a obrigatoriedade dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e dos Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) para empreendimentos de grande porte<sup>28</sup>. O texto do documento referente à legislação ambiental destaca que deve ser considerada na elaboração dos EIA/RIMA os seguintes procedimentos e aspectos socioambientais:

Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando: [...] c) o meio socioeconômico – o uso recuperação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos [...]. (CONAMA, 1986).

Essas inovações na legislação ambiental, em especial as relativas à construção de barragens, foram possíveis, sobretudo, devido à pressão de órgãos internacionais de financiamento, e à mobilização de diferentes

---

<sup>28</sup> Empreendimentos que possuem potencial de afetar o meio socioambiental, como as grandes barragens, por exemplo.

setores sociais em nível nacional, tendo destaque a atuação dos movimentos sociais.

De forma progressiva, no processo de mobilização o MAB dá início a uma nova forma de mobilização com as famílias potencialmente atingidas pelas hidrelétricas de Itá e Machadinho, seja, dando incentivo à “criação” de uma “consciência política”, no sentido de empoderamento político e social para essas famílias. O trabalho de empoderamento do MAB com os atingidos foi fundamental no processo, pois, possibilitou a criação das condições necessárias para que os próprios sujeitos potencialmente “atingidos” pudessem lutar por seus direitos. Ou seja, para que pudessem lutar por seus direitos dentro de um *campo social de conflitos* que os excluía justamente por não possuírem esse capital social, cultural e, principalmente, o econômico e o político que são decisivos nas decisões políticas inerentes à esse processo. Durante toda a década de 1980 o MAB trabalhou com os atingidos no sentido de “informar para mobilizar”. Segundo Reis (2008), “as informações diziam respeito tanto aos aspectos técnicos que adquiriam uma importância social, como a definição das cotas dos lagos das barragens que permitiram dimensionar as áreas que seriam alagadas” (p.76) pelas barragens.

Essas mobilizações foram, também, bastante expressivas em termos de conquistas de direitos para os atingidos, como por exemplo, a mudança do eixo da barragem de Machadinho, de forma a preservar a Terra Indígena Ligeiro; bem como o reconhecimento dos atingidos indiretos, dentre outros que serão delineados mais adiante. Assim, de acordo com Radaeli (2010), a organização popular nessa ocasião foi decisiva na redefinição de novas normas, e consequentemente pela ampliação dos direitos das populações atingidas no processo de construção de hidrelétricas no país.

Em termos de garantias legais de amparo aos atingidos, o que se tinha até então era unicamente a lei 3.356 de 1941, que garantia a desapropriação de terras pela utilidade pública da terra, onde apenas os atingidos diretos pelas barragens tinham direito ao ressarcimento pela perda de suas terras. Por conseguinte, a questão subjetiva, simbólica e cultural relativa à perda do vínculo da terra pelas populações atingidas ainda não era considerada como “impacto” nas formas de mitigação, sendo a concepção de atingido considerada até esse momento a “territorial-patrimonialista”, onde o atingido é o proprietário e o direito é o da desapropriação por utilidade pública da terra, ou seja, com direito a indenização financeira pela perda da terra.

O “Movimento Terra por terra”, surgiu na década de 1980, em

torno dos potencialmente atingidos pelas barragens de Itá e Machadinho e foi liderado pelo MAB. O movimento levou esse nome devido à questão da terra em seus múltiplos aspectos: econômico, cultural, social e político. Uma das primeiras reivindicações do movimento foi a pauta por indenizações “justas”, visto que as indenizações já vinham sendo feitas aos atingidos diretos, porém, os valores eram inferiores à média do mercado na região.

Como um desdobramento da pauta por indenizações justas, surgiu a demanda: “terra por terra na região” da barragem. Essa bandeira foi evidenciada pelo movimento devido ao medo dos atingidos em perder o acesso à terra em decorrência da valorização das terras fora dessa região, acrescida a possibilidade das famílias atingidas serem reassentadas em outras regiões do país, e assim, longe de seus familiares e da rede de relações socioculturais e vínculos simbólicos que possuíam em suas terras tradicionais (REIS, 2008).

A pauta de “terra por terra na região” foi substancial no sentido subjetivo/cultural da pauta de luta do movimento, tendo em vista que muitas dessas famílias viviam nessas mesmas terras há várias gerações. Por conseguinte, uma mudança para longe desse local poderia significar uma quebra, ou uma desestruturação das relações sociais existentes, bem como, exigiria o aprendizado de novas maneiras de trabalhar a terra, tanto econômica como simbolicamente, devido a diferença climática e de solo em uma nova região e a não existência de vínculos socioculturais em uma nova área. A questão da “terra”, portanto, sofreu um processo evolutivo de compreensão de sua essência, deixando de ser compreendida apenas por seu valor econômico, e passa a ser entendida, também, pelo valor simbólico que ela representa para essas famílias. O deslocamento compulsório dos atingidos para outra região, portanto, significaria uma desestruturação-reestruturação das relações socioeconômicas e culturais.

Como informa Reis (op.cit), em 1986 o Movimento elabora o “Documento Getúlio”, onde constavam 39 pontos referentes às reivindicações dos atingidos. Na época, foi o mais completo conjunto de reivindicações elaborado pelo Movimento, onde constavam o detalhamento referentes às indenizações, “terra por terra” e reassentamentos (REIS, 2008).

Devido a ampliação da compreensão da complexidade da luta, o movimento passa a exigir que as negociações entre consórcios, governo e famílias atingidas fossem realizadas coletivamente e não individualmente como era usual. Além disso, foi pontuada a demanda por “reassentamentos coletivos” na região da barragem. Reis (2008) aponta

que, também, foi incluído nessa pauta a inclusão dos não proprietários, como posseiros, peões e arrendatários nas formas de mitigação pelo deslocamento compulsório. Para a autora (op.cit), esta foi a maior conquista do Movimento dos Atingidos por Barragens com relação aos agricultores familiares na ocasião. Por conseguinte, essa pauta de propostas foi anexada ao “Acordo de Itá”, nome como ficou conhecido a proposta, a ser cumprido em relação a instalação das usinas hidrelétricas de Itá e Machadinho. É importante ressaltar, que o Acordo somente foi estabelecido após muitas lutas do MAB com a Eletrosul, que na época, era órgão responsável pela barragem.

Após várias tentativas de acordo desses pontos com a Eletrosul, a empresa assume alguns compromissos: busca de soluções para os atingidos sem-terra, a negociação coletiva em relação às indenizações, apresentação de áreas nos três estados do sul para os atingidos que optassem por “terra por terra” (REIS, 2008, p.87)

Em 1987, após muitas discussões entre os atingidos e consórcios, o Movimento encaminhou o “Acordo de Itá” à Eletrosul. “O Acordo” foi uma das maiores conquistas do Movimento dos Atingidos por Barragens. O documento foi assinado entre pequenos produtores atingidos, representados pelo MAB, e as Centrais Elétricas do Sul, a Eletrosul, no mês de outubro e homologado pelo Ministro de Minas e Energia em novembro de 1987.

Neste documento foram estabelecidas três alternativas possíveis para os populações rurais atingidas pela implantação dessas usinas como forma de compensação pelo deslocamento das terras tradicionais ocupadas por elas: indenização financeira justa pelas terras e benfeitorias; terra por terra na região e reassentamento coletivo.

Com relação à indenização financeira, os preços das terras foram baseados nos valores de mercado e também por comissões paritárias de representantes da empresa e também da população atingida. Foram indenizados proprietários de terra total ou parcialmente atingidas. Em relação aos proprietários de terras parcialmente atingidas, os que tiveram suas propriedades economicamente inviabilizadas foram indenizados de forma integral, já as propriedades parcialmente atingidas e que se tornaram economicamente inviáveis as indenizações foram de acordo com o tamanho da parte atingida (VIANA, 2003). Ou seja, o “Acordo de Itá” possibilitou uma ampliação da compreensão de atingido por barragem, indo neste caso, além da concepção territorial patrimonialista

de atingido, contemplando no processo mitigatório também as famílias que ficaram com suas terras inviabilizadas economicamente.

A modalidade mitigatória “troca de terra por terra” atendia aos atingidos que não desejavam a indenização financeira ou o reassentamento rural coletivo. Assim, aos que optaram por essa forma de mitigação ocorreu a troca da área da propriedade atingida por outra área (REIS, 1998). Entretanto, essa modalidade não foi colocada em prática pelo menos até o ano de 1992.

Na prática o que aconteceu foi que, no ato da negociação para a aquisição da área atingida, a ELETROSUL oferecia uma listagem com as ofertas de compra cadastradas na Bolsa Imobiliária, com seus respectivos preços, para que o proprietário, se assim o desejasse, pudesse conhecer e comprar a nova propriedade, compatível com a indenização recebida. (VIANA, 2003, p.112)

O reassentamento rural foi destinado, portanto, para os não proprietários atingidos (arrendatários, parceiros, meeiros, posseiros, dentre outras categorias), localizado em terras em um dos estados da região Sul, somada a disponibilização de assistência técnica e infraestrutura pagas pela ELETROSUL. Segundo Viana (2003) o objetivo principal desta modalidade de mitigação visava responder aos trabalhadores rurais sem-terra, os pequenos proprietários cujas propriedades fossem inferior ou igual a 75 ha de terra, posseiros, filhos de agricultores, assalariados rurais, pequenos arrendatários, parceiros.

As principais diretrizes e critérios consistiam em: proporcionar a ascensão socioeconômica dos agricultores atingidos pela obra; dotar as famílias atingidas de plenas condições de se auto gerirem comunitariamente e proporcionarem melhorias às suas condições de vida; preservar a cultura e tradição; promover a readaptação e capacitação técnica-profissional; promover a conscientização e participação dos beneficiários na busca da solução do problema; dotar os projetos de condições de recepção dos beneficiários, na época de sua transferência, realizando-a, sempre que possível, em época adequada ao calendário agrícola e escolar; incentivar os trabalhos de mutirão; permitir que os beneficiários ou seus representantes participem do processo de escolha do novo local; estabelecer convênios com os governos dos

estados, prefeituras, cooperativas, sindicatos, etc; promover o aproveitamento da mão de obra dos próprios reassentados; conter a evasão rural; entre outros. (VIANA, 2003, p.113)

Viana (op.cit) aponta que devido à essa modalidade de mitigação alguns conceitos e critérios básicos foram elaborados pela Eletrosul e foram utilizados nos casos dos atingidos pelas barragens de Itá e Machadinho:

- a) Unidade familiar: duas ou mais pessoas pertencentes a uma mesma família, constituída legalmente ou devidamente reconhecida como tal pela comunidade, que exercesse atividades agropecuárias na área atingida.
- b) Tamanho do lote: a área do lote seria relacionada à força de trabalho existente na unidade familiar e deveria variar de 17 ha a 59 ha, com tamanho médio de 23 ha.
- c) Força de trabalho: peso dado a cada trabalhador rural para a execução de tarefas vinculadas às atividades agropecuárias. Foi baseado em parâmetros de idade, sexo e faixa igual a 1,8 para que a mesma tivesse direito ao reassentamento.
- d) Infra-estrutura: o projeto de reassentamento deveria reproduzir, no mínimo, as condições de infra-estrutura anteriormente existentes e necessárias para a viabilização das propriedades, no que diz respeito a abastecimento de água, estradas, energia elétrica, instalações para comunicação, educação, saúde, armazenamento, serviços religiosos e participação sócio-cultural. Os equipamentos comunitários que integram o reassentamento são: escola, salão comunitário, armazém comunitário, igreja, cancha de bocha e campo de futebol. A infra-estrutura interna de cada lote inclui: ponto de luz, ponto de água, casa de madeira, galpão contendo paiol, estrebaria, chiqueiro e uma área para abrigo de ferramentas e outros utensílios agrícolas.
- e) Verba de manutenção: instrumento de apoio pecuniário mensal concedido à família reassentada até a comercialização da primeira safra agrícola, por um período de até nove meses e com valor determinado pela cesta básica.

- f) Assistência Técnica e Apoio à Produção: além da assistência técnica, oficial ou não, aos reassentados foram garantidos recursos para a primeira safra.
- g) Forma de Pagamento: os beneficiários deveriam assumir a dívida pela terra e benfeitorias. Esta dívida deveria ser amortizada em um prazo máximo de 20 anos, com 3 de carência e com parcelas de amortização proporcionais (variando de 20% a 45%) à renda monetária líquida da unidade familiar<sup>43</sup>. (Caso a família fosse proprietária de imóvel atingido, o valor deste seria deduzido do montante da dívida).
- h) Transferência da Terra aos reassentados: a transferência da terra seria feita através de uma escritura pública de compra e venda com pacto adjeto de hipoteca; isto é, até o pagamento integral da dívida a empresa teria a hipoteca sobre os lotes e benfeitorias como direito de garantia real.
- i) Localização dos Projetos: os reassentamentos deveriam localizar-se preferencialmente, pela ordem, no próprio município de origem dos reassentados, na própria região ou em um dos três estados do sul, nas micro-regiões do Alto Uruguai, Planalto, Missões, Oeste e Extremo Oeste de Santa Catarina e Sudoeste do Paraná. As terras deveriam ter características não inferiores às da área do reservatório e a infra-estrutura da região deveria ser igual ou superior à da área atingida. (VIANA, 2013, p.113)

Apesar da importância do desenvolvimento de tais critérios e conceitos socioeconômicos, eles não foram incorporados na legislação sobre o tema, ou seja, serviram de parâmetro para o casos das barragens específicas na ocasião. Entretanto, por serem conceitos considerados satisfatórios passaram a servir de base para a mitigação dos impactos socioeconômicos de outras barragens, porém, sem amparo jurídico.

Assim, a elaboração do “Acordo de Itá” propiciou as bases para que se discutissem a elaboração do plano de “Diretrizes e Critérios para Planos e Projetos de Reassentamento Rurais de Populações Atingidas pelas Usinas Hidrelétricas de Itá e Machadinho” no qual constam os principais pontos do “Acordo de Itá”, citados anteriormente. Segundo o MAB, o “Acordo” e o plano foram um marco para todas as ações de remanejamento populacional na área atingida, tendo em vista que depois da construção dessas usinas, outras mais foram construídas no Brasil,

servindo de parâmetro, portanto, para a mitigação dos impactos socioeconômicos. Esse fato demonstra como foi fundamental a organização dos atingidos na luta pela incorporação de direitos sociais e econômicos aos atingidos por barragens no Brasil.

Entretanto, já no ano de 1988 o MAB começou a denunciar que a Eletrosul não estava cumprindo com o conteúdo do documento em relação aos atingidos por Itá, e dois meses depois começavam as denúncias sobre o não cumprimento do “Acordo” com os atingidos por Machadinho (REIS, 2008). Por conseguinte, fica claro a partir disso, que o Estado negligenciou a fiscalização do cumprimento do “Acordo”.

Em 1995, no final do processo de indenizações e remanejamento das populações atingidas por Itá e Machadinho, foi criada outra modalidade de indenização, que é a carta de crédito, ou Auto-Reassentamento. Essa opção surgiu devido ao fato de muitas famílias terem o desejo de permanecer na região e também da empresa em facilitar o processo de remanejamento barateando, assim, seus custos (VIANA, 2003), pois ao atingido era entregue a carta de crédito e a partir disso a empresa responsável não possuía mais “responsabilidades” com o atingido. A carta de crédito era, fundamentalmente, uma quantia em dinheiro determinado por alguns critérios e garantida pela Eletrosul, para a compra de uma área na parte urbana ou rural de Itá pelo atingido que fosse de sua preferência. Essa modalidade, assim como a modalidade de reassentamento rural coletivo, também incluía os não proprietários de terra, ou seja, os atingidos indiretamente. Todavia, também havia a previsão de uma ajuda financeira mensal que duraria por 9 meses e que era autorizada de acordo com necessidades técnicas (VIANA, 2003).

O “Acordo de Itá” foi muito importante no que diz respeito às conquistas dos atingidos por barragens no país e suas diretrizes servem de base ainda hoje para a mitigação dos efeitos socioambientais negativos causados pela implantação de barragens no Brasil. Entretanto, ele é apenas um documento que serve como diretriz, ou seja, ele não é regulamentado como um direito, como uma política pública para os atingidos.

Em 1988 com a reabertura política e democrática no Brasil, temos a implementação da Constituição Federal e através dela é regulamentado o direito a indenização por desapropriação. Dessa forma, a indenização por desapropriação se torna um direito regulamentado e estabelecido pelo Estado brasileiro.

Segundo Boamar (2003), as negociações de Itá e Machadinho foram facilitadas na ocasião, pois, a Eletrosul ainda era uma empresa

estatal, além disso, para o autor, o “Acordo” somente foi possível devido às mudanças realizadas internamente na Eletrosul, quando seus diretores passaram a ser de partidos políticos que possuíam diferenças ideológicas.

A UHE Itá entrou em operação no ano 2000 e a UHE Machadinho em 2002, ou seja, as usinas entraram em operação quase três décadas após a sua divulgação. Isso, portanto, decorreu devido as mudanças ocorridas no setor elétrico com o processo de privatização; devido à abertura política; e, sobretudo, à pressão dos atingidos organizados em torno das usinas.

Para fechar a discussão sobre as lutas das famílias atingidas por Itá e Machadinho, é importante frisar que a mobilização das famílias atingidas pelo Projeto Uruguai somada a mobilização dos atingidos pela UHE Itaipú, como exposto aqui anteriormente, de acordo com Scherer-Warren e Reis, possibilitou os seguintes aspectos:

A reação das populações atingidas por estes projetos, que já havia ocorrido em relação à instalação da hidrelétrica de Itaipú, permitiu o reconhecimento de que as implicações ambientais e socioculturais delas decorrentes, além de mal dimensionadas foram tratadas pelo Estado Brasileiro com relativa negligência e irresponsabilidade, na maioria dos casos conhecidos, como os de Sobradinho, Itaparica e Tucuruí. (SCHERER-WARREN; REIS, 2008 p.65).

#### 5.4. REGULAMENTAÇÃO DO CADASTRO SOCIOECONÔMICO E A DEFINIÇÃO DE UM CONCEITO LEGAL DE *ATINGIDO* POR BARRAGEM.

No Ano de 2010, o Presidente da República em exercício, Luís Inácio Lula da Silva, instituiu o Decreto n.º 7.342, de outubro de 2010. Assim, por esse decreto fica instituído o cadastro socioeconômico para a identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastro Socioeconômico que é ligado ao Ministério de Minas e Energia.

O artigo 2º do decreto diz que o cadastro socioeconômico previsto no artigo 1º deverá contemplar os integrantes de populações sujeitos aos impactos:

I – perda de propriedade ou da posse do imóvel localizado no polígono do empreendimento;

II – perda da capacidade produtiva das terras de parcela remanescente de imóvel que faça limite com o polígono do empreendimento e por ele tenha sido parcialmente atingido;

III – perda de áreas de exercício de atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros, inviabilizando a atividade extrativa ou produtiva;

IV – perda de fontes renda e trabalho das quais os atingidos dependam economicamente, em virtude da ruptura de vínculo com as áreas do polígono do empreendimento;

V – prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento;

VI – inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros localizados nas áreas do polígono do empreendimento, incluindo terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações; e

VII – prejuízos comprovados às atividades produtivas locais a jusante e a montante do reservatório, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida das populações. (BRASIL, 2010)

A implementação de programas sociais para as famílias que são atingidas indiretamente pela barragem e também para as famílias que não possuem a escritura da propriedade, é resultado das lutas do Movimento ao longo dessas quatro décadas. Essas novas modalidades de compensação e ressarcimento foram conquistadas pelo movimento devido ao fato de que a mitigação dos efeitos sobre a população atingida não pode ser resolvida somente com compensações em dinheiro, como tem sido a solução preferencial das empresas, após a privatização de parte do setor elétrico nacional, tendo em vista a influência deletéria desses projetos no modo de vida dos atingidos.

Como “área do polígono do empreendimento”, o Decreto-lei entendo como sendo as áreas sujeitas à desapropriação ou negociação direta entre proprietário ou possuidor e o empreendedor, abrangendo as áreas reservadas ao canteiros de obras, ao enchimento do reservatório e à respectiva área de preservação permanente, às vias de acesso e as demais obras acessórias do empreendimento (BRASIL, 2010).

Quanto ao Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico,

este será composto por representantes dos MME, do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário, da Pesca e Aquicultura e da Secretaria-Geral da Presidência da República, sob a coordenação do MME. Além disso, o Comitê será integrado, também, por representantes dos órgãos e entidades federais com atribuições relativas à população atingida pelo empreendimento analisado quanto aos impactos que constam no art. 2º, desse Decreto-lei. Dessa forma, suas funções ficam estabelecidas da seguinte maneira:

I – apresentar, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, os requisitos para que o responsável pelo empreendimento elabore o cadastro socioeconômico da população atingida por empreendimentos de geração de energia elétrica; e

II – acompanhar a elaboração do cadastro socioeconômico, a ser realizada pelo responsável pelo empreendimento, e manifestar-se sobre sua adequação. (BRASIL, 2010)

O artigo 5º desse Decreto estabelece que a ANEEL deverá incluir nos contratos de concessão de uso do bem público e nos editais de leilão uma cláusula específica sobre as responsabilidades do concessionário frente ao cadastro socioeconômico da população atingida por empreendimentos de geração de energia elétrica no país.

No Brasil, o órgão responsável pela emissão das declarações de utilidade pública das áreas que abrangem o empreendimento hidrelétrico no Brasil é a ANEEL, que também é responsável pela emissão de declaração de utilidade pública das áreas destinadas ao reassentamento das populações que são deslocadas para a implantação do empreendimento a pedido dos empreendedores.

A regulamentação do Decreto 7342/2010 somente foi estabelecida em 2012 por uma Comissão Interministerial. Entretanto, o MAB diz que essa medida privatizou o cadastramento dos atingidos, e dessa forma, ao invés de assegurar os direitos dos atingidos, o cadastro socioeconômico se torna, assim, mais um negócio das empresas do setor (MAB, 2013).

Essas compensações ofertadas pelo Governo e Consórcios são ações compensatórias válidas, porém, não abarcam a especificidade de cada empreendimento. Além disso, apesar das ampliações das noções das categorias de atingidos, ainda assim tais compensações não são consideradas como justas do ponto de vista social e econômico, tendo em vista a importância econômica do empreendimento hidrelétrico para o país. Dessa forma, a elaboração de uma política pública para populações

atingidas por barragens tem importância no sentido que visa remediar os retrocessos advindos do processo de privatização do setor elétrico.

Neste sentido de especificidade de cada barragem, conforme Pase; Müller; Morais apontam:

O estudo reconhece que um “modelo pronto” e generalista para os remanejamentos não compreende as particularidades sociais, culturais e até mesmo ambientais de cada região a ser alagada. No entanto, a variação das indenizações e modelos de reassentamento populacional entre cada UHE é considerável e só não se faz mais desigual em decorrência da atuação dos movimentos sociais em favor dos atingidos. (PASE; MÜLLER; MORAIS, 2012, p. 62)

Cada barragem é um projeto específico - em relação a localidade, a população, a consórcio responsável, como também, em relação a importância política e econômica do projeto para o Governo Federal – e, portanto, impacta de forma diferente cada área social e ambientalmente. Em relação à essa especificidade de cada projeto de barramento Magalhães aponta:

“1.A dimensão dos efeitos sociais das grandes barragens é também resultado do modo como os atores sociais os vivenciam e os representam. Logo, as dinâmicas social e política determinam a abrangência dos efeitos.2. Os efeitos sociais são também resultado das leituras e interpretações equivocadas (do ponto de vista político e técnico) da realidade, que informam o planejamento e as ações que daí derivam.” (MAGALHÃES, p.246, 2005).

Dessa forma, a proposição de uma política pública que garanta direitos aos atingidos por barragens no país, para que os mesmos não fiquem à mercê dos jogos de interesses das grandes empresas e do Governo Federal, se encaixa na reivindicação dos atingidos por justiça social. Além disso, segundo o MAB (2013) sua elaboração é essencial devido ao fato de que devido a sua inexistência, não há como se mensurar o número real de atingidos diretos e indiretos.

O estabelecimento do Decreto somente foi possível devido à pressão dos atingidos e movimentos sociais, em especial, o MAB. Essa conquista foi importantíssima do ponto de vista de conquistas institucionais, pois até então, não havia um conceito legal de atingido e a questão do cadastro socioeconômico ficava à cargo dos critérios

estabelecidos pelas empresas de consultoria ambiental, responsáveis pelo levantamento dos dados sociais. Contudo, o Decreto abarca minimamente as reivindicações do movimento, que caminham no sentido de que o governo federal estabeleça um marco legal para os direitos dos atingidos, que assegure através de leis os direitos das populações atingidas por barragens no país.

Em relação ao Decreto, o MAB ainda argumenta no sentido de que o documento, assinado em 2010, somente foi regulamentado em junho de 2012, e além disso, ele possibilitou a privatização do cadastramento dos atingidos, e dessa maneira, transformou o cadastro socioeconômico, que deveria assegurar direitos, em mais um negócio para as empresas (MAB, 2013).

#### 5.5. DIREITOS EFETIVADOS ATÉ 2010 E DIREITOS AINDA REIVINDICADOS PELO MOVIMENTO E A JUSTIÇA SOCIAL.

É evidente pela discussão feita neste trabalho que os direitos adquiridos pelas populações atingidas por barragens no país, foram conquistados, sobretudo, devido à organização e pressão dos movimentos sociais. Apesar dos avanços na legislação sobre o tema, as conquistas ainda são tímidas, demonstrando dessa forma, que a questão econômica é preponderante na tomada de decisões nesse campo social de conflitos.

O Decreto 7342/2010, representa nesse processo de luta dos atingidos um instrumento dentro do jogo de disputa nas decisões políticas referente a implantação de políticas públicas. Dessa forma, ele pode ser considerado aqui como o “choque” entre os movimentos sociais, a sociedade civil organizada e o governo federal de como operar a justiça social para os atingidos por barragens.

Como apontou Vita (2007), a questão da participação social em Estados democráticos, faz com que os cidadãos garantam de forma mais eficaz seus interesses, mas, porém, podemos dizer que a democracia neste caso não promove necessariamente a justiça social, pois ainda hoje as populações atingidas por barragens não são tratadas de maneira igualitária no processo decisório da construção de barragens dentro desse campo social de conflitos. Dessa forma, Vita (2007) tem razão em afirmar que democracia política e justiça social nem sempre andam juntas, pois apesar da abertura democrática no Brasil na década de 1980, ainda hoje esses processos não são democráticos no sentido de ampliação da participação das populações atingidas.

Os principais direitos adquiridos pelas populações atingidas por barragens são o estabelecimento do direito à indenização por suas terras

através da CF/88, a garantia de possibilidade de escolha entre reassentamento coletivo e indenização financeira, possibilidades de mudança dos projetos técnicos a obrigatoriedade da realização do cadastro socioeconômico e do estabelecimento do conceito legal de atingido por barragem. Hoje o MAB reivindica ao governo federal uma Política Nacional para os Atingidos por Barragens que seja instituída por um marco legal. Segundo o MAB:

Hoje, praticamente inexistente um marco legal que assegure os direitos dos atingidos, enquanto para as empresas, praticamente todos os anos são aprovadas leis e incentivos. São criadas empresas, órgãos e agências estatais para certificar licitações e contratos. Em contrapartida, as conquistas dos atingidos dependem unicamente de suas lutas sociais.

Por isso os atingidos de todo país estão mobilizados pela criação de uma Política Pública que seja nacional:

- que possua órgãos responsáveis do Estado para a sua implantação;
- que possua fonte de financiamento;
- que seja instituída por marco legal;
- e que reconheça os direitos dos atingidos por barragens. (MAB, 2013, p. 21)

O quadro analítico abaixo apresenta as principais conquistas dos atingidos e a pauta reivindicativa atual do movimento.

**Figura 6:** Quadros de analíticos de conquistas.

<b>Período</b>	<b>Reivindicações</b>	<b>Estabelecido pelo Governo</b>
<b>DE 1890 - 1941</b>	- Reivindicação por direitos sociais, econômicos.	Decreto-lei 3.356/1941 Indenização pela utilidade pública da terra aos proprietários com escritura.

<b>Período</b>	<b>Reivindicações</b>	<b>Estabelecido pelo Governo</b>
<b>DE 1941 - 1987: UHE ITAIPÚ/UHE MACHADINHO/UHE ITÁ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruptura com a visão patrimonialista;</li> <li>- Indenizações justas; <ul style="list-style-type: none"> <li>- Terra por terra;</li> </ul> </li> <li>- Não às barragens e ao Projeto Uruguai;</li> <li>- Maior participação dos processos decisórios;</li> <li>- Inclusão dos atingidos indiretos;</li> <li>- Benfeitorias econômicas para atingidos e não-atingidos.</li> <li>- Negociações coletivas;</li> <li>- Poder de participar nas decisões sobre a implantação de UHE's; <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição legal do conceito de atingido;</li> <li>- Mudança no eixo da barragem de Machadinho;</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição de um conceito de atingido por barragens;</li> <li>- Padrões para as casas a serem construídas;</li> <li>- Tamanho do lote de terra de acordo com o tamanho da família;</li> <li>- Direito à assistência técnica e verba de manutenção;</li> <li>- Possibilidade de escolha entre reassentamento, carta de crédito ou justa indenização financeira;</li> <li>- Reassentamento com opção entre soluções coletivas ou individuais; <ul style="list-style-type: none"> <li>- Compensação financeira com a exigência da participação dos atingidos na determinação dos preços unitários da terra e das benfeitorias existentes;</li> </ul> </li> <li>- Indenização aos não-proprietários de terra.</li> <li>- Mudança no eixo da barragem de Machadinho</li> </ul>

<b>Período</b>	<b>Reivindicações</b>	<b>Estabelecido pelo Governo</b>
	Mesmas	Constituição Federal:

1988	reivindicações do período anterior	Direito à indenização da terra atingida.
------	------------------------------------	--

Período	Reivindicações	Estabelecido pelo Governo
De 1988 - 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição legal do conceito de atingido;</li> <li>- Normatização dos direitos para toda a população atingida por barragens.</li> <li>- Indenizações justas;</li> <li>- Reconhecimento e mitigação dos atingidos indiretos;</li> <li>- Mudança do modelo de geração de energia.</li> <li>- Negociações coletivas sobre o preço das terras.</li> </ul>	<p><b>DECRETO 7342/2010:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cadastro socioeconômico dos atingidos;</li> <li>- Cadastro socioeconômico dos atingidos;</li> </ul>

Período	Reivindicações	Estabelecido pelo Governo
	<p><b>PNAB:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de um órgão público específico para</li> </ul>	

De 2010-	<p>tratar da questão;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Instituição de um fundo de recursos a ser usado nas demandas sociais quando da construção de UHE;</li> <li>- Obrigatoriedade da aplicação desse fundo;</li> <li>- Definição dos direitos dos atingidos;</li> <li>- Criação de um Programa de Direitos dos Atingidos por Barragens, em cada obra, no âmbito do licenciamento ambiental;</li> <li>- Criação da “Conta PNAB” que financiará a política de direitos;</li> <li>- Criação de um órgão de Estado responsável pela política, com a participação dos atingidos: Conselho da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas.</li> </ul>	<p>Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico</p>
----------	---	--

A análise do quadro nos permite concluir que a maior parte das reivindicações trazidas pelas populações atingidas por barragens no Brasil não foram atendidas por parte do governo federal. Contudo, alguns aspectos sociais importantes foram incorporados dentre a gama de impactos sociais causados por barragens. Dessa maneira, em 1941 somente havia mitigação para as pessoas que tinham a posse da terra requerida para a instalação da UHE, evidenciando a definição territorial-patrimonialista de atingido por barragem. Nas décadas seguintes, toma impulso no país a mobilização dos atingidos pelas hidrelétricas de Itaipú, Itá e Machadinho e, assim, foram acrescentadas outras formas de mitigação

aos atingidos que não se restringiam apenas aos proprietários de terra. Dentre as conquistas mais importantes referentes à Itá e Machadinho, a questão da indenização aos atingidos indiretos (não proprietários de terras), a opção por reassentamento coletivo ou individual, o direito à assistência técnica e verba de manutenção e a definição de um conceito de atingido para os casos específicos. Entretanto, os direitos conquistados referentes às usinas citadas não foram institucionalizados como direitos legais para todos os atingidos do país, porém, foram fundamentais para uma mudança da perspectiva, ou melhor, de compreensão da complexidade dos impactos sociais causados por barragens por parte do governo federal e da sociedade como um todo. Assim, somente no ano de 2010 por meio do Decreto 7342 é que foi institucionalizado um conceito legal de atingido por barragem, bem como, a exigência de um cadastro socioeconômico da população potencialmente atingida. Por parte do MAB, essas conquistas ainda não são capazes amenizar o processo de desestruturação-reestruturação das vidas das populações atingidas por barragens no país. Por conseguinte, a pauta atual do movimento é a luta pela institucionalização de uma política pública nacional, a PNAB, tendo em vista, que a construção de barragens é tida como fundamental para o desenvolvimento econômico do país, e dessa forma, o ônus do desenvolvimento não deve ser às custas da desestruturação dos modos de vida atingidos.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O que ficou evidente com o retrospecto das pautas de luta dos atingidos por barragens, realizado neste trabalho, é que nessas quatro décadas de organização dos atingidos as compensações e indenizações dependeram, sobretudo, da mobilização dos atingidos em torno das várias barragens construídas no país. Dessa forma, constatou-se que as mitigações, em especial aos atingidos por Itaipú, Itá e Machadinho, variaram de acordo com o grau de organização dos atingidos. Entretanto, essas reivindicações variaram conforme a localidade da barragem e não foram institucionalizadas legalmente como direitos a serem exercidos pelos atingidos de barragens no país.

Dessa forma, no histórico de luta dos atingidos por barragens pudemos notar que o governo e iniciativa privada mudaram suas estratégias de tratamento e concessão de direitos aos atingidos. Inicialmente, tanto em Itaipú como em Itá e Machadinho, as estratégias eram de imposição das barragens sem discussão com as populações potencialmente atingidas. Inicialmente as indenizações eram realizadas somente aos proprietários de terras com escritura de posse, mas com o processo de lutas e reivindicações foram sendo incorporadas questões sociais e culturais nas formas de indenização, porém, ainda não institucionalizadas de forma integral pelo governo federal através de uma política pública. Nessas barragens, as principais conquistas foram: definição de um conceito de atingido; mudança do eixo da barragem de Machadinho; opções de mitigação com possibilidade de reassentamento coletivo, carta de crédito ou justa indenização financeira; e indenização financeira aos não proprietários de terra.

De outro lado, o movimento social também mudou suas estratégias de luta e barganha com o governo federal e empresas privadas, sendo fundamental sua atenção na ainda tímida incorporação dos aspectos sociais e simbólicos aos direitos das populações atingidas por barragens. Assim, fica claro a ideia de que cidadãos mais ativos possuem maior probabilidade de garantir seus interesses frente ao governo e empresas privadas.

Vita (2007) apontou que a democracia política e a justiça social nem sempre andam juntas, e questionou na direção de em que medida a democracia contribui para a justiça social. Na trajetória dos direitos sociais adquiridos dos atingidos o que podemos concluir com o que foi exposto até aqui, é que os agentes dentro do campo social de conflitos não são tratados, ainda hoje, de maneira igualitária. Pois, a questão do poder econômico prevaleceu e prevalece na tomada de decisão relativas à

implantação de políticas públicas. Nesse sentido, podemos dizer que com a abertura democrática estabelecemos um governo eleito democraticamente, porém, esse processo não se estabeleceu no campo social de conflitos relativo a hidroeletricidade brasileira. Ou seja, ainda hoje os projetos de barragens são elaborados de cima para baixo, muitas vezes sem levar em consideração as aspirações das populações locais atingidas. O que podemos auferir, portanto, é que mesmo após abertura democrática do país pouco mudou no que diz respeito a regulamentação dos direitos dessas populações.

As políticas públicas voltadas para atingidos por barragens existentes, levando em consideração as transformações sofridas ao longo do tempo, se revelaram ainda insuficientes, pois não contemplam as particularidades socioculturais e econômicas dos atingidos. Por conseguinte, ainda são incapazes de dar suporte ao processo de desestruturação-reestruturação provocado pelo deslocamento compulsório e pelos impactos indiretos da barragem, como mudança do curso dos rios, prejudicando a economia dos atingidos. Dessa forma, as políticas públicas destinadas aos atingidos oferecem soluções que acolhem apenas marginalmente seus interesses, evidenciando assim, a prevalência dos aspectos econômicos sob os aspectos sociais no processo de construção de usinas hidrelétricas no país.

O que é importante frisar, contudo, é que nessa trajetória a questão da participação popular foi fundamental na efetivação dos mesmos. Da mesma forma, o trabalho dos movimentos sociais com o empoderamento dos atingidos fez com que esses cidadãos fossem mais ativos social e politicamente e, dessa forma, puderam garantir com que fossem efetivados direitos sociais para sua causa: Decreto-lei 3.356 de 1941, que estabeleceu a desapropriação de terras por utilidade pública (ainda em vigor); a Constituição Federal de 1988 que garante o direito a indenização pela desapropriação; e o Decreto-Lei 7342 de 2010, que define um conceito de atingido por barragem e institui a obrigatoriedade do cadastro socioeconômico das famílias atingidas. As conquistas nas barragens de Itá, Machadinho e Itaipú, foram locais, ou seja, não se tornaram oficiais para os atingidos das demais barragens construídas no país desde então, mas foram importantes no sentido de estabelecer parâmetros dos impactos sociais e formas de mitigação.

Entretanto, como aponta Vita (2007) ainda é necessário que se desenvolvam ações consistentes do governo federal, no sentido de implementação de políticas públicas que protejam os mais vulneráveis nesse campo social de conflitos que envolve a construção de barragens.

Toda política pública deve visar uma eficácia social, e para que isto ocorra é importante que ao ser submetido o projeto da PNAB na arena política de implementação de políticas públicas, os agentes ali reunidos devem estar atentos para as questões subjetivas, culturais, simbólicas e econômicas das populações atingidas por barragens ao longo de toda a história. Dessa forma, seria conveniente que no desenvolvimento da arena fosse feita a discussão da pauta do MAB sobre os aspectos relativos à PNAB, que dentre outros pontos argumentam no sentido de que:

A política pública, instituída por marco legal, é mais que uma conquista, ela gera e reconhece direitos. Por isso, ela é universal: valerá para todos os atingidos do país. A criação de um marco legal transformaria em política pública aquilo que hoje é uma conquista social, que significaria a universalização e o reconhecimento de que todos atingidos por barragens no Brasil possuam os mesmos direitos. (MAB, 2013)

Além disso, como bem aponta Rocha (2013), todo novo projeto hidrelétrico traz consigo influências e especificidades dos projetos anteriores, assim, na proposição de uma política pública nacional para atingidos por barragens, é importante que o Governo tenha como parâmetro as conquistas anteriores do movimento, no sentido de que os agentes responsáveis pela aprovação de políticas públicas na arena política possam ter sua visão ampliada acerca da realidade social, econômica e cultural dos atingidos no Brasil. Dessa forma, a aprovação da PNAB seria uma expressão/reflexo da justiça social para as populações atingidas por barragens em todo o Brasil. A proposta da PNAB foi elaborada pelo MAB e dentre outros pontos, traz as seguintes demandas pensadas por uma perspectiva nacional das populações atingidas: criação de um órgão público específico para tratar da questão; instituição de um fundo de recursos a ser usado nas demandas sociais quando da construção de UHE; definição dos direitos dos atingidos; criação de um Programa de Direitos dos Atingidos por Barragens, em cada obra, no âmbito do licenciamento ambiental; criação da “Conta PNAB” que financiará a política de direitos.

Outro ponto importante na discussão feita até aqui, é que se pode levar várias décadas desde o anúncio da barragem, até seu real funcionamento, como, por exemplo, nos casos de Itá e Machadinho, que tiveram as barragens anunciadas na década de 1970 e entraram em operação mais de trinta anos depois. O que ocorre é que existe uma temporalidade dos impactos sociais e ambientais das barragens, e muitos

deles são difíceis de se apreender no início da elaboração do projeto da barragem, quando são realizados os EIA/RIMA. Assim, os impactos que não estão descritos nos EIA/RIMA muitas vezes não são reconhecidos pelas esferas estatal e privadas, e dessa forma, não há nesses casos possibilidade de mitigação, e quando há, ela ocorre devido à pressão dos movimentos sociais de atingidos.

Com relação à dificuldade dos atingidos em terem suas demandas serem atendidas legalmente, Vita (2007) traz uma pista que pode nos ajudar a pensar em maneiras que sejam mais eficazes para que o movimento consiga a implementação da PNAB. Para Vita (op.cit), certas decisões políticas fundamentais trazem consigo a necessidade de uma justificativa moral especial.

É uma verdade axiomática a de que qualquer decisão política envolve o recurso real ou potencial à coerção. O fato de que decisões políticas sejam tomadas por meio do processo democrático em nada altera o axioma. (...) a suposição é de que certas decisões políticas fundamentais exigem uma justificativa moral especial. Os cidadãos e seus representantes devem ser capazes de justificar uns perante aos outros decisões políticas fundamentais de uma forma que seja consistente com o ideal de uma sociedade de pessoas morais livres e iguais. (VITA, 2007, p.165)

A sociedade democrática irá, portanto, promover a justiça social para os atingidos por barragens, quando os atingidos forem tratados de maneira igualitária no processo de decisão política de implementação de políticas públicas e, por conseguinte, quando não houver a preponderância do aspecto econômico nessas decisões.

Outro ponto importante que permeia tangencialmente a problema dos direitos dos atingidos, é a questão do modelo de produção de energia pautado na hidroeletricidade. Nos últimos anos temos vivenciado uma crise hídrica no país devido à escassez de chuvas, principalmente nas regiões Nordeste e Sudeste, e isso tem impactos diretos na geração de energia hidroelétrica. O governo federal tem um cenário propício para refletir sobre uma possível renovação do modelo de geração de energia para o país. Um modelo que seja mais sustentável em termos ambientais, visto que grandes represas mudam drasticamente os regimes dos rios, e em muitos casos fazem desaparecer tanto fauna como a flora em decorrência dos barramentos; e em termos sociais no sentido de que o ônus das barragens não recaia somente em cima dos mais vulneráveis

nesse processo, e além disso, que a barragem venha na forma de progresso e não de desestruturação dos modos de vida dessas populações, ou seja, que a barragem possa ser uma forma de melhorar a vida dos atingidos.



## BIBLIOGRAFIA

- BARTOLOMÉ, Leopoldo J. GPDs y desplazamientos poblacionales: algunos claves para su comprensión como procesos sociales complejos. In: *Ilha – Revista de Antropologia/Universidade Federal de Sta. Catarina*. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, v. 10, n. 1 (2008). Florianópolis: UFSAC/PPGAS, 2009.
- BLOEMER, Neusa M. S. A hidrelétrica de Campos Novos: camponeses, migração compulsória e atuação do setor elétrico. In: REIS, M. J; BLOEMER, N. M. S. (Orgs) *Hidrelétricas e Populações Locais*. Florianópolis: Cidade Futura/ Ed. da UFSC/PPGAS, 2001.
- BOAMAR, Paulo Fernando de A. A implantação de empreendimentos Hidroelétricos. O caso da UHE de Machadinho. Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.
- BORBA, Julian; SELL, Carlos E. Movimentos sociais, participação e democracia: contexto e perspectivas de debate no Brasil. In: *Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política*. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Sociologia Política – v.6. n.11, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- \_\_\_\_\_. “Espaço social e espaço simbólico”; Apêndice: Espaço social e campo de poder In: Bourdieu, P. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.
- BRASIL. DECRETO-LEI 3.356 de 21 de junho de 1941. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 1941.
- \_\_\_\_\_. CONSTITUIÇÃO (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- \_\_\_\_\_. ELETROBRAS. *Plano Diretor para Conservação e recuperação do Meio Ambiente nas Obras e Serviços do Setor Elétrico*. Brasília, 1987.
- \_\_\_\_\_. CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resoluções do Conama: resoluções vigentes publicadas entre julho de 1984 e novembro de 2008 – 2. ed./ Conselho Nacional do Meio Ambiente*. – Brasília: Conama, 1986.
- \_\_\_\_\_. DECRETO N.º 7.342 de 26 de outubro de 2010. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Bacias Hidrográficas do Brasil*, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/diagnostico.shtml>>. Acesso realizado em 30 de novembro de 2014.

COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS. Barragens e desenvolvimento: um novo modelo para tomada de decisões. In: SEVÁ FILHO (Org.) *Tenotã-Mo*. Alertas sobre os projetos hidrelétricos no Rio Xingu. 2005.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e arena política de saúde. In: *Cad. Saúde Pública*, vol.25 n.º.7 Rio de Janeiro, Julho, 2009.

CRUZ NETO, Otavio. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 10. ed Petrópolis: Vozes, 1998.

ELETROBRAS. *Plano Diretor para Conservação e recuperação do Meio Ambiente nas Obras e Serviços do Setor Elétrico*. Brasília, 1987.

FELIPE, Marina R. Efeitos socioambientais da UHE Foz do Chapecó: atores sociais envolvidos e o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. *Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Sociais*, Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

FERREIRA, Lúcia Penna Franco. Reassentamento dos atingidos por barragens: limites da competência regulatória da ANEEL. In: *Senatus*, Brasília, v.7, n.2, p.50-63, dez. 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/183234>>. Acesso realizado em 10 de setembro de 2015.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n.21 – jun de 2000. Disponível em: <<http://www.sociologia.ufsc.br/cadernos/Cadernos%20PPGSP%2018.pdf>>. Acesso realizado em 2 de abril de 2013.

GERMANI, Guiomar Inês. *Expropriados*. Terra e água: conflito de Itaipú. Salvador: EDUFBA: ULBRA, 2003.

HAESBAERT, Rogério. *Territórios alternativos*. Niterói: EduFF; São Paulo: Contexto, 2002.

LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936.

LOWI, Theodor. “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. *Public Administration Review*, 32, 1972.

- LOCATELLI, Carlos. A comunicação do estado, do mercado e da sociedade civil em torno da usina hidrelétrica Foz do Chapecó, *Tese de Doutorado em Comunicação*. UFSC, Florianópolis; 2009.
- LUCHMANN, Lígia. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. In: *Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política*. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Sociologia Política – v.6. n.11, 2007.
- MAB. Movimento dos Atingidos por Barragens. *Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens*, 2013.
- MAGALHÃES, Sonia B. Política e sociedade na construção de efeitos das grandes barragens: o caso Tucuruí. In: SEVÁ FILHO (Org.) *Tenotã-Mo*. Alertas sobre os projetos hidrelétricos no Rio Xingu, 2005.
- MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente*. Movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis: Vozes, 2001.
- ORTIZ, Renato (Org.). *Pierre Bourdieu: sociologia*. São Paulo. Ed: Atica, 1983.
- PASE, Hemerson Luiz; MÜLLER, Matheus; MORAIS, Jennifer Azambuja de. Remanejamento da população atingida por usinas hidrelétricas como política pública. In: *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 3, n. 1-2, 2012.
- PASE, Hemerson L. Políticas públicas e energia: como se forma a agenda do setor elétrico. *Trabalho apresentado no Quarto Congresso Uruguaio de Ciência Política, “La Ciencia Política desde el Sur”*, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de novembro de 2012a.
- \_\_\_\_\_. PASE, H. L. A análise de Políticas Públicas do Setor Elétrico. In: PASE, H. L.; BAQUERO, M. (Org.) *Democracia, Estado e Hidroeletricidade*. Pelotas: UFPel: 2012b.
- QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc van. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998. 275p.
- RADAELLI, Idiane Mânica. A Trajetória Do Reassentamento Itá I, Mangueirinha-Pr. *Dissertação de Mestrado*, UNIJUÍ, 2010.
- REIS, Maria José. A instalação de hidrelétricas no Vale do Rio Uruguai e a constituição de um campo social de conflitos. In: *Ilha – Revista de Antropologia/ Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Antropologia Social*. V. 10, nº. 1 (2008). Florianópolis: UFSC/ PPGAS, 2009.
- \_\_\_\_\_. O reassentamento de pequenos produtores rurais: o tempo da reconstrução e recriação dos espaços. In: REIS, Maria J.; BLOEMER, Neusa M. (Org.). *Hidrelétricas e populações locais*. Cidade

Futura: Ed. Da UFSC: Programa de pós-graduação em Antropologia Social da UFSC, 2001.

\_\_\_\_\_. *Espaços vividos, migração compulsória, identidade: os camponeses do Alto Uruguai e a hidrelétrica de Itá*. Tese de doutorado em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1998.

\_\_\_\_\_. Estado, hidrelétricas e sociedade: implicações político-ideológicas. In: *Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Brasília – DF, SOBER, 1991.

REIS, Maria J; SCHERER-WARREN, Ilse. Do local ao global: A trajetória do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e sua Articulação em Redes. In: ROTHMAN, Franklin D. (Org). *Vidas Alagadas – conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. Viçosa, MG: ED. UFV, 2008.

RIBEIRO, Gustavo Lins. *Empresas transnacionais*. Um grande projeto por dentro. Anpocs, Ed. Marco Zero, 1991.

ROTHMAN, Franklin D. Conflitos socioambientais, licenciamentos de barragens e resistência. In: \_\_\_\_\_. *Vidas Alagadas*. Conflitos socioambientais, licenciamentos e barragens. Viçosa (MG): Ed. UFV, 2008.

ROCHA, Humberto José da. *Relações de poder na instalação de hidrelétricas*. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2013.

\_\_\_\_\_. A condição de atingido por barragem. In: PASE, Hemerson L.; Baquero, Marcello. *Estado, democracia e hidroeletricidade no Brasil*. Pelotas: Ed. Universitária/UFPel, 2012.

SANTOS, Silvio C. dos. NACKE, Anelise. A Usina Hidrelétrica Binacional Itaipú e os Índios de Ocoí. In: SANTOS; NACKE (Orgs.). *Hidrelétricas e povos indígenas*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2003.

\_\_\_\_\_. A implantação da UHE Machadinho num cenário privatizado: um caso para reflexão. In: REIS, Maria J.; BLOEMER, Neusa M. (Orgs.). *Hidrelétricas e populações locais*, Florianópolis: Cidade Futura: Ed. da UFSC: Programação de Pós-graduação em Antropologia Social da UFSC, 2001.

SANTOS, Silvio C. dos. A Eletrobrás e suas subsidiárias: projetos termo e hidrelétricos no Sul. In: SANTOS, Sílvio Coelho dos (Org.); REIS, M. J. (Org.). *Memória do Setor Elétrico na Região Sul*. Florianópolis: EDUFSC, 2002.

- \_\_\_\_\_. A Geração Hídrica de Eletricidade no Sul do Brasil e seus Impactos Sociais. *Etnográfica* (Lisboa), Lisboa, Portugal, v. VII, n. 1, p. 87-102, 2003.
- SCHERER-WARREN, Ilse; REIS, Maria José. Do local ao global: A trajetória do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e sua Articulação em Redes. In: ROTHMAN, Franklin Daniel. *Vidas Alagadas – conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. Viçosa, MG: Ed. UFV, 2008.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Fóruns e redes da sociedade civil: percepções sobre exclusão social e cidadania. *Revista Política & Sociedade*. Florianópolis: UFSC/PPGSP, n. 11, out. 2007.
- \_\_\_\_\_. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, p. 109-130, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Redes de Movimentos Sociais*. Ed. Loyola, 5.º ed. São Paulo, 2011.
- SEVÁ FILHO, A. O. Conhecimento crítico das mega – hidrelétricas: para avaliar de outro modo alterações naturais, transformações sociais e a destruição dos monumentos fluviais. In: SEVÁ FILHO (Org.) *Tenotã-Mo*. Alertas sobre os projetos hidrelétricos no Rio Xingu. 2005.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. In: *Sociologias*, n.16, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso realizado em 20 de julho de 2013.
- VAINER, Carlos B. Conceito de “Atingido”: Uma revisão do debate. In: ROTHMAN, Franklin D. (Org). *Vidas Alagadas – conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. Viçosa, MG: ED. UFV, 2008.
- VERDUM, Ricardo. Obras de infra-estrutura no contexto da integração Sul-Americana. In: VERDUM, R. (Org). *Integração, Usinas Hidrelétricas e Impactos Socioambientais*. Brasília, INESC, 2007.
- VIANA, Raquel de Matos. *Grandes barragens, impactos e reparações: Um estudo de caso sobre s barragem de Itá*. Dissertação de mestrado, IPPUR, 2003.
- VITA, Álvaro de. Sociedade Democrática e Democracia Política. In: *Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política*. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Sociologia Política – v.6. n.11, 2007.
- ZHOURI, Andrea. Introdução. In: *As tensões do Lugar. Hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental*, 2011.

## **SITES VISITADOS**

<http://www.mabnacional.org.br>

<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/index.php>

<https://www.eletronbras.com/ELB/main.asp?View=%7B57811852-8664-4DD7-A410-E2EDA1B55092%7D>

<[http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/atlas/pdf/04-Energia\\_Hidraulica\(2\).pdf](http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/atlas/pdf/04-Energia_Hidraulica(2).pdf)>

<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/diagnostico.shtm>

## ANEXOS

### Decreto-lei 3.356 de 1941.

#### Presidência da República

#### Casa Civil

#### Subchefia para Assuntos Jurídicos

### DECRETO-LEI Nº 3.365, DE 21 DE JUNHO DE 1941.

Texto Compilado

Vigência

(Vide ADI nº 2.260-1, de 2000)

Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

**O Presidente da República**, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1<sup>o</sup> A desapropriação por utilidade pública regular-se-á por esta lei, em todo o território nacional.

Art. 2<sup>o</sup> Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

§ 1<sup>o</sup> A desapropriação do espaço aéreo ou do subsolo só se tornará necessária, quando de sua utilização resultar prejuízo patrimonial do proprietário do solo.

§ 2<sup>o</sup> Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.

§ 3<sup>o</sup> É vedada a desapropriação, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios de ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização, salvo mediante prévia autorização, por decreto do Presidente da República. (Incluído pelo Decreto-lei nº 856, de 1969)

Art. 3<sup>o</sup> Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.

Art. 4<sup>o</sup> A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em

qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

Parágrafo único. Quando a desapropriação destinar-se à urbanização ou à reurbanização realizada mediante concessão ou parceria público-privada, o edital de licitação poderá prever que a receita decorrente da revenda ou utilização imobiliária integre projeto associado por conta e risco do concessionário, garantido ao poder concedente no mínimo o ressarcimento dos desembolsos com indenizações, quando estas ficarem sob sua responsabilidade. (Incluído pela Lei nº 12.873, de 2013)

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- ~~i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética;~~
- ~~i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terreno, edificados ou não, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais. — (Redação dada pela Lei nº 6.602, de 1978)~~
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais; (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais

valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;

m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;

p) os demais casos previstos por leis especiais.

§ 1º - A construção ou ampliação de distritos industriais, de que trata a alínea *i* do *caput* deste artigo, inclui o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas (Incluído pela Lei nº 6.602, de 1978)

§ 2º - A efetivação da desapropriação para fins de criação ou ampliação de distritos industriais depende de aprovação, prévia e expressa, pelo Poder Público competente, do respectivo projeto de implantação". (Incluído pela Lei nº 6.602, de 1978)

§ 3º - Ao imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, não se dará outra utilização nem haverá retrocessão. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

Art. 6º A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito.

Art. 7º Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de oposição, ao auxílio de força policial.

Àquele que for molestado por excesso ou abuso de poder, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal.

Art. 8º O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação.

Art. 9º Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública.

Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do

respectivo decreto e findos os quais este caducará. (Vide Decreto-lei nº 9.282, de 1946)

Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.

Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

## **DO PROCESSO JUDICIAL**

Art. 11. A ação, quando a União for autora, será proposta no Distrito Federal ou no foro da Capital do Estado onde for domiciliado o réu, perante o juízo privativo, se houver; sendo outro o autor, no foro da situação dos bens.

Art. 12. Somente os juizes que tiverem garantia de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos poderão conhecer dos processos de desapropriação.

Art. 13. A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterá a oferta do preço e será instruída com um exemplar do contrato, ou do jornal oficial que houver publicado o decreto de desapropriação, ou cópia autenticada dos mesmos, e a planta ou descrição dos bens e suas confrontações.

Parágrafo único. Sendo o valor da causa igual ou inferior a dois contos de réis (2:000\$0), dispensam-se os autos suplementares.

Art. 14. Ao despachar a inicial, o juiz designará um perito de sua livre escolha, sempre que possível, técnico, para proceder à avaliação dos bens.

Parágrafo único. O autor e o réu poderão indicar assistente técnico do perito.

Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imití-lo provisoriamente na posse dos bens;

~~Parágrafo único. Mediante depósito de quantia igual ao máximo da indenização prevista no parágrafo único do art. 27, a imissão de posse poderá dar-se independente da citação do réu".—(Incluído pelo Decreto-lei nº 4.152, de 1942)~~

~~Parágrafo único. Mediante depósito de quantia igual ao máximo da indenização prevista no parágrafo único do art. 27, se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, ou de quantia correspondente ao valor lançado para a cobrança ao imposto territorial, urbano ou rural, proporcional à área exproprianda, a imissão de posse poderá dar-se independente da citação do réu.—(Redação dada pelo Decreto-lei nº 9.811, de 1946) (Revogado pela Lei nº 2.786, de 1956)~~

§ 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito: (Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956)

a) do preço oferecido, se este for superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao imposto predial; (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao imposto predial e sendo menor o preço oferecido; (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior; (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originalmente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel. (Incluída pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 2º A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias. (Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 3º Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão provisória. (Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 4º A imissão provisória na posse será registrada no registro de imóveis competente. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

Art. 15-A No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) (Vide ADIN nº 2.332-2)

§ 2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) (Vide ADIN nº 2.332-2)

§ 3º O disposto no **caput** deste artigo aplica-se também às ações ordinárias de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem assim às ações que visem a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público, em especial aqueles destinados à proteção ambiental, incidindo os juros sobre o valor fixado na sentença. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º Nas ações referidas no § 3º, não será o Poder Público onerado por juros compensatórios relativos a período anterior à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) (Vide ADIN nº 2.332-2)

Art. 15-B Nas ações a que se refere o art. 15-A, os juros moratórios destinam-se a recompor a perda decorrente do atraso no efetivo pagamento da indenização fixada na decisão final de mérito, e somente serão devidos à razão de até seis por cento ao ano, a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Art. 16. A citação far-se-á por mandado na pessoa do proprietário dos bens; a do marido dispensa a dá mulher; a de um sócio, ou administrador, a dos demais, quando o bem pertencer a sociedade; a do administrador da coisa no caso de condomínio, exceto o de edifício de apartamento constituindo cada um propriedade autonôma, a dos demais condôminos e a do inventariante, e, se não houver, a do cônjuge, herdeiro, ou legatário, detentor da herança, a dos demais interessados, quando o bem pertencer a espólio.

Parágrafo único. Quando não encontrar o citando, mas ciente de que se encontra no território da jurisdição do juiz, o oficial portador do mandado marcará desde logo hora certa para a citação, ao fim de 48 horas, independentemente de nova diligência ou despacho.

Art. 17. Quando a ação não for proposta no foro do domicílio ou da residência do réu, a citação far-se-á por precatória, se ó mesmo estiver em lugar certo, fora do território da jurisdição do juiz.

Art. 18. A citação far-se-á por edital se o citando não for conhecido, ou estiver em lugar ignorado, incerto ou inacessível, ou, ainda, no estrangeiro, o que dois oficiais do juízo certificarão.

Art. 19. Feita a citação, a causa seguirá com o rito ordinário.

Art. 20. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta.

Art. 21. A instância não se interrompe. No caso de falecimento do réu, ou perda de sua capacidade civil, o juiz, logo que disso tenha conhecimento, nomeará curador à lide, ate que se lhe habilite o interessado.

Parágrafo único. Os atos praticados da data do falecimento ou perda da capacidade à investidura do curador à lide poderão ser ratificados ou impugnados por ele, ou pelo representante do espólio, ou do incapaz.

Art. 22. Havendo concordância sobre o preço, o juiz o homologará por sentença no despacho saneador.

Art. 23. Findo o prazo para a contestação e não havendo concordância expressa quanto ao preço, o perito apresentará o laudo em cartório até cinco dias, pelo menos, antes da audiência de instrução e julgamento.

§ 1º O perito poderá requisitar das autoridades públicas os esclarecimentos ou documentos que se tornarem necessários à elaboração do laudo, e deverá indicar nele, entre outras circunstâncias atendíveis para a fixação da indenização, as enumeradas no art. 27.

Ser-lhe-ão abonadas, como custas, as despesas com certidões e, a arbítrio do juiz, as de outros documentos que juntar ao laudo.

§ 2º Antes de proferido o despacho saneador, poderá o perito solicitar prazo especial para apresentação do laudo.

Art. 24. Na audiência de instrução e julgamento proceder-se-á na conformidade do Código de Processo Civil. Encerrado o debate, o juiz proferirá sentença fixando o preço da indenização.

Parágrafo único. Se não se julgar habilitado a decidir, o juiz designará desde logo outra audiência que se realizará dentro de 10 dias afim de publicar a sentença.

Art. 25. O principal e os acessórios serão computados em parcelas autônomas.

Parágrafo único. O juiz poderá arbitrar quantia módica para desmonte e transporte de maquinismos instalados e em funcionamento.

~~Art. 26. No valor da indenização, que será contemporâneo da declaração de utilidade pública, não se incluirão direitos de terceiros contra o expropriado.~~

~~Parágrafo único. Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as uteis, quando feitas com autorização do expropriante.~~

Art. 26. No valor da indenização, que será contemporâneo da avaliação, não se incluirão os direitos de terceiros contra o expropriado. (Redação dada pela Lei nº 2.786, de 1956)

~~Parágrafo único. Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante.—(Redação dada pela Lei nº 2.786, de 1956)~~

§ 1º Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante. (Renumerado do Parágrafo Único pela Lei nº 4.686, de 1965)

~~§ 2º Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou o Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado.—(Incluído pela Lei nº 4.686, de 1965)~~

§ 2º Decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado, conforme índice que será fixado, trimestralmente, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República. (Redação dada pela Lei nº 6.306, de 1978)

Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles auferiu o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu.

~~Parágrafo único. Se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, o "quantum" da indenização não será inferior a 10, nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto, e tendo por base esse mesmo imposto, lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação.— (Revogado pela Lei nº 2.786, de 1956)~~

~~§ 1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido, condenará o desapropriante a pagar honorários de advogado, sobre o valor da diferença.—(Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956)-~~

§ 1º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o desapropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre meio e cinco por cento do valor da diferença, observado o disposto no § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil, não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais). (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) (Vide ADIN nº 2.332-2)

§ 2º A transmissão da propriedade, decorrente de desapropriação amigável ou judicial, não ficará sujeita ao imposto de lucro imobiliário. (Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 3º O disposto no § 1º deste artigo se aplica: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

I - ao procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

II - às ações de indenização por apossamento administrativo ou desapropriação indireta. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º O valor a que se refere o § 1º será atualizado, a partir de maio de 2000, no dia 1º de janeiro de cada ano, com base na variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do respectivo período. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

Art. 28. Da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado, e com ambos os efeitos, quando o for pelo expropriante.

~~§ 1º O juiz recorrerá *ex officio* quando condenar a Fazenda Pública em quantia superior ao dobro da oferecida.~~

§ 1º A sentença que condenar a Fazenda Pública em quantia superior ao dobro da oferecida fica sujeita ao duplo grau de jurisdição. (Redação dada pela Lei nº 6.071, de 1974)

§ 2º Nas causas de valor igual ou inferior a dois contos de réis (2:000\$0), observar-se-á o disposto no art. 839 do Código de Processo Civil.

Art. 29. Efetuado o pagamento ou a consignação, expedir-se-á, em favor do expropriante, mandado de imissão de posse, valendo a sentença como título habil para a transcrição no registro de imóveis.

Art. 30. As custas serão pagas pelo autor se o réu aceitar o preço oferecido; em caso contrário, pelo vencido, ou em proporção, na forma da lei.

## **DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 31. Ficam subrogados no preço quaisquer onus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado.

~~Art. 32. O pagamento do preço será feito em moeda corrente. Mas, havendo autorização prévia do Poder Legislativo em cada caso, poderá efetuar-se em títulos da dívida pública federal, admitidos em bolsa, de acordo com a cotação do dia anterior ao do depósito.~~

Art. 32. O pagamento do preço será prévio e em dinheiro. (Redação dada pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 1º As dívidas fiscais serão deduzidas dos valores depositados, quando inscritas e ajuizadas. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

§ 2º Incluem-se na disposição prevista no § 1º as multas decorrentes de inadimplimento e de obrigações fiscais. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

§ 3º A discussão acerca dos valores inscritos ou executados será realizada em ação própria. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

Art. 33. O depósito do preço fixado por sentença, à disposição do juiz da causa, é considerado pagamento prévio da indenização.

~~Parágrafo único. O depósito far-se-á no Banco do Brasil ou, onde este não tiver agência, em estabelecimento bancário acreditado, a critério do juiz.~~

§ 1º O depósito far-se-á no Banco do Brasil ou, onde este não tiver agência, em estabelecimento bancário acreditado, a critério do juiz. (Renumerado do Parágrafo Único pela Lei nº 2.786, de 1956)

§ 2º O desapropriado, ainda que discorde do preço oferecido, do arbitrado ou do fixado pela sentença, poderá levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito para o fim previsto neste e no art. 15, observado o processo estabelecido no art. 34. (Incluído pela Lei nº 2.786, de 1956)

Art. 34. O levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de 10 dias, para conhecimento de terceiros.

Parágrafo único. Se o juiz verificar que há dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo.

Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos.

Art. 36. É permitida a ocupação temporária, que será indenizada, afinal, por ação própria, de terrenos não edificadas, vizinhos às obras e necessários à sua realização.

O expropriante prestará caução, quando exigida.

Art. 37. Aquele cujo bem for prejudicado extraordinariamente em sua destinação econômica pela desapropriação de áreas contíguas terá direito a reclamar perdas e danos do expropriante.

Art. 38. O réu responderá perante terceiros, e por ação própria, pela omissão ou sonegação de quaisquer informações que possam interessar à marcha do processo ou ao recebimento da indenização.

Art. 39. A ação de desapropriação pode ser proposta durante as férias forenses, e não se interrompe pela superveniência destas.

Art. 40. O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei.

Art. 41. As disposições desta lei aplicam-se aos processos de desapropriação em curso, não se permitindo depois de sua vigência outros termos e atos além dos por ela admitidos, nem o seu processamento por forma diversa da que por ela é regulada.

Art. 42. No que esta lei for omissa aplica-se o Código de Processo Civil.

Art. 43. Esta lei entrará em vigor 10 dias depois de publicada, no Distrito Federal, e 30 dias no Estados e Território do Acre, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 21 junho de 1941, 120<sup>o</sup> da Independência e 53<sup>o</sup> da República.

GETULIO VARGAS

*Francisco Campos.*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.7.1941

**Decreto 7342 de 2010.**

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 7.342, DE 26 DE OUTUBRO DE 2010.

Institui o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3oA da Lei no 9.427, de 26 de dezembro de 1996.

DECRETO:

Art. 1o Fica instituído o cadastro socioeconômico, como instrumento de identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica.

Parágrafo único. Deverá ser assegurada ampla publicidade ao cadastro de que trata este Decreto.

Art. 2o O cadastro socioeconômico previsto no art. 1o deverá contemplar os integrantes de populações sujeitos aos seguintes impactos:

I perda de propriedade ou da posse de imóvel localizado no polígono do empreendimento;

II perda da capacidade produtiva das terras de parcela remanescente de imóvel que faça limite com o polígono do empreendimento e por ele tenha sido parcialmente atingido;

III perda de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros, inviabilizando a atividade extrativa ou produtiva;

IV perda de fontes de renda e trabalho das quais os atingidos dependam economicamente, em virtude da ruptura de vínculo com áreas do polígono do empreendimento;

V prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento;

VI inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros localizados nas áreas do polígono do empreendimento, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações; e

VII prejuízos comprovados às atividades produtivas locais a jusante e a montante do reservatório, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações.

Parágrafo único. Para os efeitos do disposto neste Decreto, o polígono do empreendimento abrange áreas sujeitas à desapropriação ou negociação direta entre proprietário ou possuidor e empreendedor, incluindo as áreas reservadas ao canteiro de obras, ao enchimento do reservatório e à respectiva área de preservação permanente, às vias de acesso e às demais obras acessórias do empreendimento.

Art. 3o Fica instituído o Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, com as seguintes funções:

I apresentar, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, os requisitos para que o responsável pelo empreendimento elabore o cadastro socioeconômico da população atingida por empreendimentos de; e II acompanhar a elaboração do cadastro socioeconômico, a ser realizada pelo responsável pelo empreendimento, e manifestarse sobre sua adequação.

§ 1o O Comitê será composto por representantes dos Ministérios de Minas e Energia, do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário, da Pesca e Aquicultura e da Secretaria Geral da Presidência da República, cabendo ao Ministério de Minas e Energia a sua coordenação.

§ 2o O Comitê será integrado, ainda, por representantes dos órgãos e entidades federais com atribuições relativas à população atingida pelo empreendimento analisado, quanto aos impactos referidos no art. 2o.

Art. 4o O cadastro socioeconômico e o funcionamento do Comitê serão disciplinados em ato conjunto dos Ministérios de Minas e Energia, do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário e da Pesca e Aquicultura.

Art. 5o A Agência Nacional de Energia Elétrica ANEEL incluirá, nos contratos de concessão de uso do bem público e nos editais de leilão, cláusula específica sobre responsabilidades do concessionário, frente ao cadastro socioeconômico da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica.

Art. 6o Este Decreto se aplica aos empreendimentos a serem licenciados a partir de janeiro de 2011.

Art. 7o Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 26 de outubro de 2010; 189o da Independência e 122o da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

*Wagner Gonçalves Rossi*

*Marcio Pereira Zimmermann*

*José Machado*

*Guilherme Cassel*

*Cleberson Carneiro Zavaski*

*Luiz Soares Dulci*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 27.10.2010